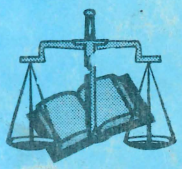
ANTONIE IORGOVAN

DREPT ADMINISTRATIV
TRATAT ELEMENTAR

. *Instituții politico-administrative*
. *Funcția publică*

IV



Editura "Actami"

București, 1994

ANTONIE IORGOVAN

DREPT ADMINISTRATIV

TRATAT ELEMENTAR

IV

Tehnoredactor: TUDOR COMAN
Culegere computerizata: TITI PARASCHIV
Corectura: MIHAELA MOȚ
Coperta: IOANA MOȚ

Bun de tipar 5.XII.1994
Tiraj 4000 ex.
Tipografia "COPERTEX" S.R.L.

ANTONIE IORGOVAN

DREPT ADMINISTRATIV

tratat elementar

IV

Ana Pojescu

- Instituții politico-administrative
- Funcția publică

Editura "Actami"

București, 1994

PARTEA I

INSTITUȚII POLITICO-ADMINISTRATIVE

CAPITOLUL I
TEORIA GENERALĂ A ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

§ 1. Privire generală asupra organizării politico-administrative

1. Terminologie

În cursurile de drept administrativ ori de știința administrației se analizează, în mod tradițional, într-o diviziune separată organizarea administrației publice. Cu toate că sunt foarte mari diferențieri de la un curs la altul, chiar între cele apărute în aceeași țară și în aceeași perioadă istorică[1], se poate spune că, în

[1]Spre a justifica această afirmație, este suficient să comparăm numai lucrările de drept administrativ și știința administrației apărute în ultimii ani în țara noastră. Vom constata că, să alegem numai un exemplu, în timp ce într-un manual analiza problemelor consacrate acestei materii începe cu cercetarea "locului" organelor administrației de stat în sistemul organelor statului" (Romulus IONESCU, Drept administrativ, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p.100), în altă lucrare analiza pornește cu cercetarea "trăsăturilor caracteristice ale organului administrativ" (Ilie IOVĂNAȘ, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p.88), iar în alt curs partea intitulată "organizarea administrației de stat" debutează cu cercetarea sarcinilor și a structurii administrației (Al.NEGOIȚĂ, Drept administrativ și elemente de știința administrației, Tipografia Universității București, 1981, p.61 și urm.).

De fapt, doctrina post-belică, într-un alt cadru constituțional și sub presiunea unor comandamente ideologice impuse cu forța cenzurii statale, a urmărit, pe cât posibil, să mențină și teoria organizării sau teoria instituțiilor în matca școlii interbelice. Cum s-a mai arătat, în primul volum din prezenta lucrare, marii autori de tratate de drept administrativ (Paul NEGULESCU, Anibal TEODORESCU, Erast Diti TARANGUL) au conceput materia pe două mari părți : **Principii generale** (sau teoria generală) și **organizarea** (sau instituțiile), Negulescu și Teodorescu consacrând un volum pentru fiecare. Ca problematică, referindu-ne la ultima lucrare, reținem: "Principii generale; 2) Administrația centrală; 3) Administrația locală; 4) Stabilimentele publice", iar Capitolul consacrat administrației centrale începe cu "Regele și Conducătorul statului" (p.125-128). Din cele 380 de pagini ale lucrării lui Anibal TEODORESCU, peste 80 sunt consacrate Regelui, adică aproape o pătrime (Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, Vol.II, Institutul de arte grafice, Ed.Marvan, București, 1935, pag.7-89), cam două pătrimi sunt consacrate cercetării Guvernului și administrației centrale de specialitate (pag.90-284) și cam o pătrime administrației locale (pag.285-380).

Literatura occidentală contemporană, îndeosebi manualele universitare, au o poziție diferită, în funcție de tradiții, de natura regimului politic, de optica cu privire la raportul dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ, pe de o parte, dintre dreptul administrativ și știința administrației, pe de altă parte. Dacă ne raportăm la doctrina franceză, identificăm o linie clasică, promovată de André de LAUBADERE, care, sub titlul **Organizarea administrativă**, înțelege să trateze amenajarea complexă a structurilor administrative, specifică oricărui stat modern: **1) administrația centrală și administrația teritorială; 2) administrația de stat de specialitate**; un loc aparte în sfera problematicii organizării ocupându-l teoria personalității morale (Traité de droit administratif, 6e

linii generale, sunt elaborate elementele fundamentale ale unei teorii generale a organizării administrației publice, unele dintre ele fiind impuse ca veritabile constante ale "dreptului public", în particular ale dreptului administrativ. Desigur că implicațiile, semnificațiile și finalitatea acestor construcții teoretice sunt diferite, după cum ne raportăm la un regim politic democratic sau nu. Oricum, despre necesitatea unor structuri politico-administrative se vorbește pretutindeni. Ceea ce a caracterizat, însă, doctrina administrativă în cei peste 100 de ani, în care spiritul științifico-teoretic a înlocuit empirismul și hazardul, a fost o continuă reelaborare a noțiunilor și construcțiilor sale teoretice, de unde și varietatea de opinii amintită mai sus.

Poate părea paradoxal, dar această varietate de opinii, începând cu semnificația etimologică a cuvântului "organizare" și terminând cu ultimele teorii asupra corelației: sistem-structură-funcție, reprezintă un fenomen firesc. Făcând această afirmație, nu avem în vedere numai o regulă epistemologică generală, ci una specială, care rezultă din însuși "obiectul" cercetării administrative la care ne referim. Această varietate de opinii, deși nu întotdeauna evidențiază fecunditatea gândirii administrative, reflectă însă cu certitudine preocuparea permanentă a

---

édition, L.G.D.J., Paris, 1973, Vol.I, pag.53. A se vedea pentru un punct de vedere descriptiv și critic al acestei concepții: Ch.EISENMANN, Les structures de l'administration, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, pag.265 și urm.). Potrivit acestei scheme tradiționale **administrația centrală** este constituită din "ansamblul autorităților care formează puterea executivă și care, alături de rolul lor politic, exercită un rol administrativ, fiind organele de vârf ale administrației unei țări", vorbindu-se, astfel, și despre "competența administrativă a Președintelui Republicii" (André de LAUBADERE, op.cit., pag.59 și urm.). După prof.Laubadere, autoritățile care formează **puterea executivă**, sub aspectul **rolului politic**, sunt studiate la **dreptul constituțional**, iar sub aspectul **rolului administrativ** sunt studiate la **dreptul administrativ.** Acest punct de vedere s-a impus mai ales după ce tradiționalul curs de drept constituțional s-a transformat în curs de "Drept constituțional și instituții politice. (Vezi pe larg asupra acestei concepții: Antonie IORGOVAN, Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală, Editura "Galeriile J.L.Calderon", București, 1994, § 1.) De regulă, în cursurile franceze ca "instituții politice" sunt analizate: Parlamentul, Șeful Statului, Guvernul și Consiliul Constituțional.

Teoretic și practic, nu este atât de simplu să se delimiteze aspectele **exclusiv politice** ale Șefului de Stat sau ale Guvernului de cele **exclusiv administrative**, mai ales într-un sistem constituțional care consacră **un bicefalism politico-administrativ**. La nivelul celor doi **șefi ai executivului**, după părerea noastră, orice **atribuție politică duce la un subsidiar administrativ** și orice **atribuție administrativă are un substrat politic**, încât o delimitare între "politic" și "administrativ" apare ca fiind riscantă și didactic nerecomandabilă. Trebuie să acceptăm ideea că pe această "zonă" se intersectează **dreptul administrativ** cu **dreptul constituțional**, stabilirea unei problematici specifice fiind, în ultimă analiză, o chestiune de convenție a autorilor. Oricum, **tradiția este de partea dreptului administrativ, Șeful de Stat și Guvernul** constant s-au studiat la dreptul administrativ, cum se poate observa din cercetarea lucrărilor lui Negulescu, Teodorescu, Tarangul etc. Tocmai pentru a evoca, prin denumire, că aceste autorități au și caracter politic, am preferat terminologia actuală de **instituții politico-administrative** în locul celei clasice de **organizare administrativă.**

Un lucru este cert, nici lucrările franceze actuale denumite **Instituții administrative** nu pot evita tratarea atribuțiilor Președintelui Republicii, a Guvernului sau a miniștrilor care prin excelență sunt autorități politice (vezi cu titlu de exemplu Jean-Marie BECET, Les institutions administratives, 2e édition, Economica, Paris, 1987, pag.93-117)

teoreticienilor de a da fundamentare ştiinţifică realităţilor, respectiv instituţiilor guvernării, instituţii de "drept public", aflate în orice societate, într-o schimbare incomparabil mai mare decât "instituţiile de drept privat", conservatoare prin definiţie, cum ne-am exprimat şi în Prefaţa la prima ediţie a volumului I.

Pentru a da o explicaţie acestor orientări doctrinare diferite, trebuie să avem în vedere şi alţi factori ca, de exemplu, condiţiile social-istorice concrete în care au apărut anumite organisme administrative, într-o ţară sau alta, tradiţia, dar şi spiritul constituţional al vremii[2].

2. Scurt istoric al doctrinei

Organizarea administraţiei de stat - milenii, am putea spune, osatura organizării statului însuşi - ca fenomen, apare firesc odată cu statul; teoriile ştiinţifice însă despre această organizare se conturează mult mai târziu, odată cu apariţia ştiinţei administraţiei şi a ştiinţei dreptului administrativ, deci prin secolul al XIX-lea. E vorba de cercetarea sistematică a acestui fenomen, care începe să se realizeze odată cu conturarea ştiinţelor respective, pentru că teorii izolate sau fragmentare cu privire la organizarea administraţiei, la guvernare în general, s-au formulat încă din antichitate. Avem în vedere nu numai pe marii filozofi, dar chiar pe unii tribuni ai republicii sclavagiste sau pe unii împăraţi, oameni luminaţi, care au elaborat teorii relativ bine structurate
după care au înfăptuit sau au dorit să înfăptuiască guvernarea. Este, credem, suficient să-i citâm pe Marcus Aurelius[3] şi Diocleţian[4].

---

[2]De regulă, în dreptul public, mai ales în dreptul constituţional, se vorbeşte despre evoluţia constituţionalităţii şi constituţionalismului, fiind marcate câteva valuri sau perioade ce s-au concretizat prin reglementări diferite nu numai în ceea ce priveşte drepturile şi libertăţile fundamentale, care, la rândul lor, au ajuns la a treia generaţie, dar şi cu privire la raporturile dintre autorităţile publice, aspecte pe care le-am analizat în tratatul nostru de drept constituţional (vezi § 23, 35, 37, 78 şi 79).

[3]"Domnia lui Marcus Aurelius ca de altfel şi a lui Titus Antoniu Pius - după un celebru istoric englez, care a trăit în **secolul luminilor** - sunt, poate, singura perioadă din istorie în care fericirea unui mare popor a fost unicul scop al guvernării" (Edward GIBBON, Istoria declinului şi a prăbuşirii imperiului roman, vol I, Ed.Minerva, Bucureşti, 1976, p.60). Dintre gânditorii antichităţii, Quintilian este cel mai des citat în lucrările de ştiinţa administraţiei pentru forţa metodologică a celor şapte întrebări ale sale: "Cine? Ce? Unde? Cu ce? Pentru ce? Cum? Când?, care îşi păstrează şi astăzi întreaga lor actualitate şi utilitate" (Mihai T.OROVEANU, Organizarea şi metode în administraţia de stat, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978, p.111.) Este adevărat, Quintilian, ca şi mai târziu Descartes, nu s-au gândit la formularea unei teorii a organizării administraţiei, la soluţionarea problemelor administrative, dar, cu toate acestea, gândirea administrativă modernă şi contemporană, mai exact disciplina **organizare şi metode**, utilizează atât întrebările lui Quntilian, cât şi regulile lui Descartes (ibidem, p.112).

[4]Cum am arătat şi în tratatul de drept constituţional, Diocleţian a lăsat lumii câteva principii de guvernare, mai ales de deontologia guvernării, care, suntem convinşi, i-au inspirat pe marii gânditori din Evul Mediu ori pe iluminişti. A devenit legendară asertiunea sa cu privire la izolarea celui care are prima responsabilitate în guvernare, la manipularea sa de către cei din anturaj (colaboratori, sfetnici etc.). O reproducem şi aici pentru că este pe deplin actuală, ca s-a verificat din plin sub ochii noştri, fie că ne uităm spre Palatul Victoria, fie spre cel legat de locul unde a poposit legendarul Tudor: "Adesea -

Desigur că nu întotdeauna guvernarea şi organizarea administraţiei în vederea realizării acesteia au avut la bază "idei filozofice". Nu trebuie să uităm că au fost de-a lungul istoriei antichităţii, inclusiv în imperiul roman, ca de altfel şi în evul mediu, regi şi împăraţi, şi nu puţini la număr, care nu ştiau nici măcar să citească, necum să mai vorbim despre o instrucţie spirituală.

Cum am arătat însă în partea introductivă a tratatului, în lucrările de ştiinţa administraţiei, când se analizează factorii care au contribuit la evoluţia organizării administraţiei de stat, implicit la apariţia adevăratelor sisteme administrative, se insistă îndeosebi asupra factorului militar şi a celui geografic. Este clar că evoluţia organizării administrative este legată de evoluţia organizării armatei; însăşi ideea de ierarhie, cum s-a arătat în volumul II, vine de la ideea subordonării specifice fenomenului militar, este de necontestat că geografia a avut rolul ei, dar aici trebuie incluşi încă mulţi, foarte mulţi factori de ordin economic, politic, cultural, religios, lingvistic etc., precum şi o serie de factori subiectivi, cum ar fi patimile conducătorilor, bolile conducătorilor, intrigile metreselor sau concubinelor oficiale, capriciile (au apărut în istorie chiar state pentru aranjamentul sau pentru satisfacerea orgoliului unui împărat) etc. Cine a studiat Campania lui Napoleon în Rusia, şi-a dat seama că războiul care a schimbat apoi, prin efectele sale, organizarea statală în Europa, a început, de fapt, printr-o joacă de copii; Napoleon şi Alexandru erau, la acea dată, prieteni sinceri, evident câtă sinceritate poate fi între doi dintre stăpânii lumii, dar incontestabili prieteni, nu duşmani, erau amândoi tineri, plini de viaţă, adulaţi de femei, ovaţionaţi la delir de trupe.

Cum nu putem vorbi despre o organizare de stat în general şi vorbim despre organizarea unui stat anume, este logic să vorbim şi despre organizarea administrativă a unui anume stat, nu despre o organizare administrativă abstractă. Nu mai puţin, existenţa tipurilor istorice de state duce la existenţa tipurilor de organizare administrativă. Aceasta îndreptăţeşte să se afirme că fiecărui tip de stat i-a fost proprie o anumită organizare administrativă, aspectele de natură geografică, psihologică (capriciile împăraţilor, regilor) etc.; dialectic vorbind, sunt elemente care, fără îndoială, au influenţat organizarea administraţiei de-a lungul istoriei omenirii, dar nu pot fi apreciate drept cauze ale organizării administraţiei

---

obişnuia Diocleţian să spună - este în interesul a patru sau cinci miniştri să se înţelcagă între ei pentru a-l înşela pe suveranul lor. Fiind izolat de oameni prin înalta sa demnitate, adevărul îi este ascuns. Vede numai cu ochii lor şi nu aude altceva decât relatările lor mincinoase. El conferă posturile cele mai importante viciului şi slăbiciunii şi îi dezonorează pe cei mai virtuoşi şi merituoşi dintre supuşii săi. Prin astfel de artificii infame, adăuga Diocleţian, cei mai buni şi mai înţelepţi dintre monarhi cad pradă corupţici venale a curtenilor lor" (reprodus după Edward GIBBON, Istoria declinului şi a prăbuşirii imperiului roman, op.cit., pag.22).

de stat, **adevăratele cauze se identifică cu cele ale puterii şi ale necesităţii instituţionalizării sale.**

3. Orientări metodologice. Definiţia organizării

În ceea ce priveşte cercetarea organizării administraţiei publice, cu toată diversitatea de opinii menţionată mai sus, se pot desprinde trei directii metodologice principale.

În primul rând, reţinem o orientare strict tehnico-juridică, promovată mai ales în lucrările franceze actuale de drept administrativ, efect al schimbării accentului pe instituţiile politice în cadrul cursurilor de Drept constituţional. Adevărat, în formulări diferite, se merge, de regulă, pe ideea înţelegerii organizării administraţiei de stat ca "organizare a puterii executive". Astfel, cursurile de drept administrativ, în părţile consacrate organizării administrative, cercetează probleme ca: principiile organizării administrative (centralizării, descentralizării, desconcentrării); regele sau, după caz, preşedintele republicii - ca şef al statului; miniştrii, Consiliul de Miniştri, cabinetul, după caz; departamentele ministeriale; organizarea locală, analizându-se atât unităţile administrativ-teritoriale, ca atare (în funcţie de reglementarea concretă din fiecare ţară: comună, judeţ, ţinut, plasă, regiune, arondisment etc.), cât şi organele administrative de conducere din cadrul acestora (prefect, guvernator, primar, consilier etc.); stabilimentele publice şi serviciile publice[6].

În al doilea rând, vom reţine orientarea filozofico-juridică axată pe metoda structurală. Pe acest teren se reunesc, de fapt, eforturile specialiştilor în

[5]Atragem atenţia asupra distincţiei care trebuie făcută între noţiunea de "organizare a administraţiei de stat", în sensul de aparat de stat şi noţiunea de "organizare şi metode în administraţia de stat", prescurtat O.M., care este o parte a ştiinţei administraţiei. În prezenta lucrare noi avem în vedere noţiunea de organizare a administraţiei de stat, a administraţiei publice în general, utilizând, uneori, şi tehnicile ce ni le oferă O.M.

[6]A se vedea, cu titlu de exemplu pentru doctrina actuală, A. de LAUBADERE - Traité élémentaire de droit administratif, vol.II, L.G.D.J., Paris, 1970, Livre premier, pp.53-187. In tratatul lui Georges VEDEL, **organizării administrative** îi este consacrată partea a patra intitulată "Les structures administratives", peste 200 de pagini din 1200, grupate pe următoarele capitole: 1. Datele istorice, tehnice şi juridice ale organizării administrative (deci o teorie generală), 5. Intreprinderile publice, 6. Persoanele private şi acţiunea administrativă (ar fi vorba despre "stabilimentele de utilitate publică", în terminologia consacrată la noi în perioada interbelică) (Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 10e édition, Paris, 1988, pag.841-1057). Lucrarea, deşi operează cu noţiunea "Structurile administrative", specifică ştiinţei administraţiei, este o foarte riguroasă cercetare de drept administrativ. În cursul profesorului Jean RIVERO întâlnim cam aceleaşi probleme mari ca la Vedel, grupate în partea a doua intitulată, potrivit tradiţiei, "Organizarea administrativă", dar care ocupă în economia lucrării o pondere mult mai mare decât la Vedel (cam 40%), iar cursul special al prof.Jean-Marie BECET cuprinde: Introducere (conceptul de administraţie, sursele constituţionale, administraţia şi cetăţeanul) Titlul I. Marile principii de organizare administrativă. Titlul II. Administraţia de stat: Titlul III. Administraţia locală; Titlul IV. Instituţiile administrative funcţionale; lucrarea îmbină, însă, investigaţia juridică cu una gen ştiinţa administraţiei.

teoria generală a dreptului, în dreptul constituțional și în dreptul administrativ, teoria asupra organizării sistematice a statului fiind unul din elementele esențiale prin care se evidențiază superioritatea raporturilor, a interrelațiilor dintre autoritățile publice, combătându-se, astfel, tezele tradiționale ale rigidei separații a puterilor. Este de menționat, însă, că în doctrina juridică din vechiul regim prin această metodă se urmărea, potrivit ideologiei oficiale, a se pune în evidență faptul că organizarea în formă sistematică a organelor statului nu este decât "expresia organizatorică a unicității puterii de stat, deci o formă a acestei unicități, ceea ce nu exclude și posibilitatea altor forme, același conținut putând avea forme diferite, cum este, spre pildă, aceea statornicită prin organizarea burgheză de stat, în care deși organele statului nu sunt constituite într-un sistem unic și unitar, având în vârf organul suprem sub conducerea și controlul căruia își desfășoară activitatea toate celelalte organe ale statului, unicitatea puterii de stat, a puterii de stat a burgheziei, este o realitate sensibilă în toată activitatea de stat"[7].

Dacă prin "unicitatea puterii de stat" avem în vedere **unicitatea suveranității, adică autoritatea politică exclusivă**[8], atunci trebuie să admitem ca fiind pe deplin actuale tezele din doctrina anterioară, dar pe baza altor fundamente filozofice.

Așa după cum am avut ocazia să arătăm și în tratatul de drept constituțional, chiar autorul citat stabilește concordanța dialectică dintre puterea de stat și organizarea de stat, operând cu categoriile filozofice pereche - conținut și formă, conținutul fiind puterea de stat în sens de suveranitate. "Organizarea de stat fiind formă, iar puterea de stat, conținut, este evident că organizarea de stat este modul de organizare a puterii de stat, modalitatea existenței și înfăptuirii puterii de stat"[9]. În acest registru logic, se afirmă că practica verifică pe deplin justețea tezelor teoretice potrivit cărora conținutul nu poate exista fără o formă de organizare; în consecință, trebuie admis că sunt cu atât mai ample și mai diversificate, cu cât nevoile vieții cresc pe măsura dezvoltării societății[10], considerându-se că organizarea de stat este formată din trei elemente: a) organele statului sau formele organizatorice prin care se realizează puterea de stat; b)

---

[7]M.LEPĂDĂTESCU, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1974, p.61-62

[8]Jean GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 11[e] édition, Montchrestien, Paris, 1991, pag.64 și urm. (A se vedea pe larg asupra conceptului de suveranitate și a raporturilor dintre suveranitate, ca autoritate politică exclusivă și puterea de stat: Ion DELEANU, Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală, București, 1991, pag. 13-28 Vezi și Antonie IORGOVAN.)

[9]Mircea LEPĂDĂTESCU, Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România, Editura Științifică, București, 1966, p.70

[10]Ibidem

modul de formare a organelor statului şi c) principiile fundamentale de organizare şi funcţionare a organelor statului[11]. În ceea ce ne priveşte, încă din 1983 ne-am detaşat de tezele citate mai sus, spunând că nu putem să reducem conţinutul organizării administraţiei de stat, deci al speciei, la elementele de conţinut ale genului proxim (întregului). Spunem atunci, dintr-o perspectivă de strictă logică formală, că organizarea administraţiei de stat are propriile sale elemente, care conturează diferenţa specifică, iar dacă ne raportăm la "diviziunea muncii" în cadrul activităţii de stat, va trebui să admitem că o "organizare de stat ca atare" nu există, există o organizare a "puterii de stat", o organizare a administraţiei de stat, o organizare a justiţiei şi o organizare a procuraturii, cum era terminologia consacrată în doctrina vremii. Această formulă logico-metodologică ne-a îngăduit să susţinem mai departe că modul de formare şi, respectiv, principiile fundamentale de organizare şi funcţionare, al fiecărei categorii de organe (elemente) logic nu pot fi absolut identice, de vreme ce ele se referă la "forme organizatorice diferite prin care se realizează puterea de stat"[12].

Astfel, nu am putut achiesa la teza dominantă în doctrina perioadei, după care tuturor organelor de stat li se aplicau aceleaşi principii, susţinând, dimpotrivă, că fiecare organ, mai exact categorie de organe, în parte, are principiile sale fundamentale de organizare şi funcţionare, ceea ce nu exclude, ci presupune existenţa unor principii generale comune, care, evident, îşi au modalităţile lor specifice de aplicare în funcţie de particularităţile organizării şi activităţii unui organ sau ale altuia[13].

Demonstraţia noastră de atunci pleca, desigur, de la principiile pe care le fundamenta doctrina vremii (între care centralismul democratic şi rolul conducător al partidului), matrice din care nimeni nu putea ieşi, dar am încercat să fundamentăm ceva mai puternic, dincolo de aceste "principii generale", pentru administraţia de stat, pregătind terenul pentru construcţiile din partea consacrată funcţiei publice, adică pentru ideea de profesie şi cea de statut legal, dezvoltate în lucrarea apărută trei ani mai târziu. Constatăm acum, când vorbim de democraţie şi de stat de drept, că, practic, nu s-a făcut nimic; administraţia este la fel de politizată, iar abuzurile şi corupţia sub protecţia "partidului" au atins cote inimaginabile, inclusiv în justiţie[14]. Mai exact, abuzurile "funcţionarilor" fostului

---

[11] Idem, p. 70-71

[12] Antonie IORGOVAN, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei - Organizarea administraţiei de stat, Universitatea din Bucureşti, 1983, pag. 15

[13] Ibidem

[14] Vezi şi Antonie IORGOVAN, Criza morală şi morala crizei, în revista "Ordinea" nr. 7/25 februarie 1994, pag. 12, precum şi eseurile despre justiţie şi corupţie din următoarele trei numere. A se vedea şi eseurile: "O ţară a bunului plac?" ("Ordinea" nr. 13/8-14 aprilie 1994, "Corupţia şi haiducia" ("Ordinea" nr. 31/16-22 septembrie 1994).

P.C.R. au fost înlocuite, dobândind chiar forme mai veroase, cu abuzurile "funcționarilor" mai multor partide.

În virtutea metodei structurale, în lucrarea din 1983 am avansat teza după care "cercetarea organizării administrației de stat, ca instituție juridică, presupune cercetarea structurii și a sistemului organelor administrației de stat, adică: a modului de constituire (criteriilor care stau la baza acestei constituiri și procedura juridică propriu-zisă de constituire); a legăturilor dintre diferite organe ale administrației de stat în funcție de anumite criterii (pe verticală, pe orizontală); a regulilor care stau la baza ierarhizării organelor administrației de stat și așezării lor în sistemul unic și unitar de organe ale statului; a organizării și funcționării fiecărei categorii de organe administrative în parte" (pag.16). Nu vedem de ce aceste idei nu ar avea actualitate, trebuind, însă, față de noul sistem constituțional, să facem două precizări: a) nu toate organele administrației publice se subordonează față de Guvern, care "exercită conducerea generală a administrației publice", potrivit art.101 alin.1 din Noua Constituție, fiind și organe autonome și b) organele administrației locale alese realizează, ca principiu, autonomia locală, deci sunt ale administrației publice locale, ele (sau unele din ele) putând avea și atributii pentru a realiza administratia statului. Tocmai de aceea, în literatura occidentală noțiunea de administrație de stat este folosită pentru a evoca administrația ce ține de Guvern sau șeful de stat, iar primarii, consiliile locale etc. sunt evocate prin sintagma **"administrație locală"**, ceea ce face să nu se mai poată vorbi despre un sistem unic și unitar, axat pe ideea subordonării, ci despre un sistem al organizării administrației publice, care, pe lângă subordonare, presupune și cooperarea, precum și controlul de legalitate, exercitat de Guvern, fie direct, fie prin autorități ce-i sunt subordonate.

În fine, a treia orientare este cea a științei administrației, care abordează cercetarea problemelor organizării administrației de stat, în general, într-o viziune eliberată de "exigențele rigurozității terminologice a științei dreptului". Discuțiile care au fost înfățișate în primul volum cu privire la obiectul științei administrației, la natura și metodologia sa de cercetare sunt, în cea mai mare parte, determinate tocmai de modul în care, de-a lungul timpului, teoreticienii ei au formulat unele teze asupra organizării administrației publice. Cum s-a văzut, în lume există, de multă vreme, numeroase curente, școli, orientate cu precădere pe aspectele organizării administrației, în sensul larg al termenului, înțelegând aici și organizarea muncii funcționarilor (O.M.). Unii autori merg până acolo încât susțin că problemele teoretice referitoare la: "Organizare și Metode în

administrația de stat" (prescurtat O.M.) au dobândit un statut de independență față de știința administrației, definind o disciplină științifică de sine stătătoare[15].

Vastitatea materialului bibliografic, pe de o parte, și identitatea terminologică cu știința dreptului administrativ, pe de altă parte, fac ca abordarea problemelor organizării administrației publice, atât din perspectiva științei dreptului, cât și a științei administrației să fie foarte dificil de realizat, dar nu imposibil, existând atâtea lucrări de acest gen. Însușirea informațiilor strict juridice de către studenți este, credem, facilitată de prezentarea, fie și în notele de subsol, a unor informații cu caracter istoric, sociologic, psihologic, politic, geografic, a unor informații din lucrări literare sau chiar din presa scrisă, inepuizabil izvor de documentare administrativă, fiind aici nu numai o metodă de cercetare, dar și o profesiune de credință. Poate că acest mod de concepție face lucrarea, la o materie aridă prin definiție, oarecum mai interesantă pentru studenți. Oricum, nu vedem redresarea morală a țării fără redresarea morală a guvernării și a administrației, iar acestea din urmă nu sunt posibile fără elite profesionale și alese caractere. Ne străduim ca și prin acest volum să oferim studenților și specialiștilor un material util pentru dobândirea unei profesii la "standardele europene", lăsând problema caracterului pe seama altora. Îmi place să cred că cei care vin spre facultatea de drept, spre studiul "dreptului despre cetate", sunt, totuși, oameni cu alese trăsături morale, ei sunt sursa redresării naționale, cum precizam mai sus.

§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice

1. Punerea problemei în literatura românească interbelică

Se știe că în Constituția din 1923, ca și în Constituția din 1866, se operează, ca regulă, cu noțiunea de putere, dar în sens de autoritate, existând un titlu: "Despre puterile statului"[16], ceea ce a determinat și o anumită predilecție a

[15] A se vedea cu privire la această concepție, Mihai T.OROVEANU, op.cit., pag.45-58 și opiniile acolo citate. Această disciplină "cercetează și urmărește îmbunătățirea structurii și activității organelor administrației de stat conform tehnicilor moderne de investigare, în mod concomitent cu ajutorul funcției de organizare și a metodelor adecvate, propunând soluții concrete pentru asigurarea raționalizării și eficienței în unitățile studiate. Așadar, este vorba de o disciplină științifică ce folosește tehnici și metode într-un scop practic" (ibidem, p.48).

[16] Astfel, în art.33 din Constituția din 1923 se menționa: "Toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după principiile și regulile așezate în

autorilor pentru cuvântul "putere", chiar atunci când aveau în vedere **organe**, adică autorități de stat sau, după caz, ale unităților administrativ-teritoriale. A fost, de fapt, și perioada de conturare a categoriilor clasice ale dreptului administrativ, delimitându-se aceste categorii de cele ale dreptului civil, care aveau denumiri asemănătoare, ex. mandat public, tutelă administrativă, contract administrativ etc. În acest context de preocupări doctrinare, dar și legislative, s-a impus conceptul de **"persoană morală de drept public"** sau de **"persoană politico-teritorială"**, care venea în dezvoltarea discuțiilor mai vechi cu privire la personalitatea statului[17]. "Statul, județul, comuna și stabilimentele publice sunt persoane morale de drept public, în sensul că ele sunt destinate să facă administrațiune publică, activitatea lor, făcută pentru și în interesul colectivității, este reglementată de dreptul public"[18].

În sistemul juridic modern din România, după apariția Codului civil, în 1866, jurisprudența a adoptat teoria ficțiunii persoanelor juridice, conform căreia persoanele juridice (morale) nu pot ființa decât printr-un act de putere publică, dat de către stat, și anume prin lege. Constituția din 1923 a stabilit principiul după care "Dreptul de liberă asociațiune nu implică în sine dreptul de a crea persoane juridice" (art.29), iar **Legea pentru persoanele juridice** (asociațiuni și

---

Constituțiunea de față". Legiuitorul constituant din 1923 nu este consecvent pentru a evoca structuri organizaționale, inclusiv una din clasicile "puteri", el operează și cu alte expresii: autoritate, organ, instituție. De pildă, art.40 alin.1 precizează că "puterea judecătorească se exercită de **organele** ei" (subl.ns.); în art.17 alin.2 se reține că **"autoritatea publică"**, pe baza unei legi, este în drept a se folosi, în scop de lucrări de interes obștesc, de subsolul oricărei proprietăți imobiliare; în art.107 găsim expresia "autorități speciale de orice fel", iar în art.108 pe cea de "instituție" ("Iinstituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi").

Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 au excelat prin folosirea noțiunii de **organ** (organ de stat, organul administrației, organele judecătorești etc.), deși au fost folosite și alte expresii ca: **organizație economică, întreprindere, instituție** (ex.art.77 pct.6 din Constituția din 1965).

Constituția din 1991 excelează prin utilizarea sintagmei "autoritate publică", care are, însă, mai multe accepțiuni, cum s-a arătat în primul volum, dar sunt prezente și alte expresii: **serviciu public** (art.31 alin.5; art.133 alin.2); **instituție** (art.32 alin.5); **instituție publică** (art.135 alin.5); **instituțiile republicii** (art.151 alin.1); **regie autonomă** (art.135 alin.5); **organ** (art.110 alin. 1, art.115 alin.2)

[17]Edificatoare este aprecierea lui Paul NEGULESCU: "Prin urmare, statul este o **persoană politică** și întrucât acest drept de a comanda se exercită asupra populațiunei în limitele teritoriului, el este o **persoană morală politico-teritorială**" (Tratat de drept administrativ, vol.I, op.cit., pag.82).

[18]Paul NEGULESCU, op.cit., pag.83. Autorul face o analiză a principalelor teorii cu privire la fundamentul persoanei morale, fiind prezentate, pe rând: **teoria ficțiunii** (Savigny); **teoria realității** (Besseler, Zitelmann, Gierke); **teoria realității social-juridice** (Hauriou, Jellinek, Matei Cantacuzino); **teoriile moniste** (Planiol, Berthelémy); **teoriile dualiste** (op cit., pag 84-94). A se vedea asupra acestor teorii și Erast Diti TARANGUL, Tratat de drept administrativ român, Tipografia "Glasul Bucovinei", Cernăuți, 1944, pag.96-104, discuțiile fiind preluate și în literatura postbelică (vezi Gheorghe BELEIU, Drept civil, Persoanele, Universitatea din București, 1982, pag.414 și urm.).

fondațiuni) din 6 februarie 1924[19] precizează chiar în primul articol: "Persoanele juridice de drept public se creează numai prin lege"[20].

În concluzie, pe lângă stat, județ sau comună, mai existau și alte **persoane morale de drept public**, care se înființau prin lege, între care ponderea cea mai importantă o formau așa-numitele **"stabilimente publice"**, adică, într-o formulare actualizată, instituțiile publice care prestau un serviciu public[21]. Persoanele morale de drept public, inclusiv stabilimentele publice, aveau dreptul de a folosi puterea publică, litigiile acestora cu particularii erau **litigii de drept public**, de competența instanțelor de contencios administrativ.

Literatura din perioada la care ne referim mai opera și cu noțiunea de **stabilimente de utilitate publică**, pentru a evoca, însă, o persoană morală de drept privat, ce urmărește un scop general[22].

2. Punerea problemei în literatura românească postbelică

De la început se impune a preciza că între specialiștii de drept administrativ care au scris între 1948 și 1989 nu s-a ajuns la o concepție unitară asupra noțiunii **de organ al administrației de stat.** Acest lucru este explicabil, într-un fel, dacă avem în vedere varietatea de opinii existente cu privire la conținutul și sfera noțiunii de administrație de stat însăși. Pe de altă parte, existau opinii diferite, în special între specialiștii de drept constituțional și cei de teoria

---

[19] Legea este codificată nr.21/1924 și a fost publicată în Monitorul Oficial nr.27/6.II.1924.

[20] **În sinteză**, reținem că persoanele juridice, potrivit reglementărilor din perioada interbelică, erau publice și private, iar cele private se împărțeau în două mari categorii: a) **persoane juridice cu scop lucrativ**, organizate și reglementate de Codul comercial și alte legi speciale și b) **persoane juridice cu scop nelucrativ**, care erau reglementate de Legea nr.21/6 februarie 1924. Conform acestei legi, persoanele juridice, asociațiile și fundațiile cu scop nelucrativ dobândesc personalitate juridică în baza unei decizii a tribunalului civil, din circumscripția căruia s-au constituit. În redactarea inițială a legii, această decizie trebuie dată în ședință publică după ce ministerul public a pus concluziile și după ce s-a luat avizul ministerului de interne și al ministerului în resortul căruia cade scopul urmărit de persoana juridică ce se înființează; era vorba de un aviz consultativ. (Vezi Tarangul, op.cit., pag.105 și practica acolo citată nota nr.1.)

[21] Erau considerate stabilimente publice naționale: universitățile, academiile, Camerele de comerț, Camerele de agricultură, Camerele de meserii, Casa asigurărilor sociale, CEC-ul, toate regiile publice comerciale de stat, Casa autonomă a Monopolurilor, Regia autonomă CFR, Regia autonomă PTT, precum și alte regii autonome (ex Regia Monitorul Oficial și imprimeriile statului), teatrele naționale din București, Iași, Craiova, Cluj, Cernăuți, Opera română din București și Cluj, Uniunea avocaților și Corpul avocaților din fiecare barou etc. (Vezi Paul NEGULESCU, op.cit., pag.172-176.)

[22] De regulă, în literatură se susține că **persoanele juridice de drept privat cu scop nelucrativ** se pot împărți în **stabilimente de utilitate publică** (care urmăresc un scop de interes general) și persoane care nu urmăresc un scop de interes general. Intrau în **sfera stabilimentelor de utilitate publică:** eforiile, anumite institute (ex. Institutul de științe administrative al Românici, Institutul social român), societăți științifice (ex. Societatea de Geografie), precum și diferite fundații. Totuși, **cu privire la natura juridică** a stabilimentelor de utilitate publică, opiniile erau împărțite, într-o opinie majoritară, acestea erau considerate **persoane morale private**, iar într-o opinie minoritară erau considerate **persoane morale de drept administrativ**, opinie susținută de Berthélemy, la francezi, iar la noi de A.Teodorescu și J.Vermeulen (vezi Paul NEGULESCU, op.cit., pag.181 și nota de subsol).

generală a statului, privitoare la noțiunea de organ al statului, în general. Dacă avem în vedere și poziția autorilor de drept civil, în sensul larg al termenului, care uneori era în concordanță cu cea a autorilor de drept administrativ, alterori nu, în privința sferei noțiunii de organ al administrației de stat vom avea, credem, o imagine fidelă a travaliului teoretic din acei ani când, oficial, se promovau tot felul de "inovații", mergându-se până la aberanta teză a dispariției statului. Cum să definești organul administrației de stat, când statul însuși, într-un viitor, va dispărea? La modă deveniseră discuțiile cu privire la natura juridică a întreprinderilor, a instituțiilor, a arbitrajului de stat și apoi a organelor cu dublă natură etc., de unde și dificultatea denumirii capitolului introductiv din partea cursurilor destinată organizării administrației; un autor intitulează acest capitol "Teoria generală a organului administrativ"[23], pe când alții: "Teoria generală a organizării administrației de stat", formulă la care ne-am raliat în lucrarea din 1983[24].

Dincolo de nuanțări, autorii de drept administrativ au reținut că pentru **definirea noțiunii de organ al administrației de stat**, ca de altfel a noțiunii de organ de stat, **nu avea relevanță calitatea de persoană juridică** ori "funcționarea pe baza principiilor autogestiunii economico-financiare", cum se pretindea, mai ales de autorii de drept civil. Uneori, legislația venea cu exemple de organe ale administrației ministeriale, care, în ansamblul lor, erau "proiectate" să funcționeze pe baza celebrului principiu "socialist" al autogestiunii economico-financiare. De pildă, art.3 din fostul Decret nr.420/1982[25] preciza că Departamentul pentru Contractarea, Achiziționarea și Păstrarea Produselor Agricole "se organizează și funcționează pe baza autoconducerii și autogestiunii economico-financiare, cu personalitate juridică, în conformitate cu normele legale cu privire la organizarea și conducerea ministerelor și celorlalte organe centrale de stat". Asemenea "inovații" veneau să confirme unele teorii și să infirme altele. Concret, se confirma una din tezele civiliste, îndeosebi ale adepților dreptului economic, ceea ce avea ca efect includerea acestui departament exclusiv în categoria "organizațiilor economice", deci a obiectului "dreptului economic". În caz contrar, s-ar nesocoti "tocmai principiul fundamental ce a fost pus la temelia organizării unităților economice: autogestiunea economico-financiară", întrucât prin acest principiu, cum se susținea în doctrina vremii, "s-a făcut o cotitură radicală: organele economice sunt călăuzite, astfel, de un principiu total deosebit de cel al organelor administrației de stat, pentru care problema rentabilității nu se

[23] Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.88 și urm.
[24] Antonie IORGOVAN, Drept administrativ și știința administrației, 1983, op.cit., pag.9-70
[25] Decretul a fost publicat în Buletinul Oficial nr.103 din 13 noiembrie 1982.

pune în aceiaşi termeni"[26]. În cursul din anul 1983, citat, ne întrebam cum se conciliază concluzia foarte tranşantă a acestor autori cu dispoziţiile art.1 din decretul mai sus citat, după care: "Departamentul pentru Contractarea, Achiziţionarea şi Păstrarea Produselor Agricole se înfiinţa ca organ central al administraţiei de stat, în subordinea Consiliului de Miniştri, având ca sarcină..."? Alături de alţi autori de drept administrativ, ne-am exprimat rezerve faţă de tezele specialiştilor în dreptul economic. "Să susţinem, în pofida unor atari calificări exprese ale legii, că nu este vorba de un organ al administraţiei de stat, ci de un organ de stat cu o natură specifică, definit prin organizarea sa, la fel ca toate unităţile economice de stat, potrivit principiilor autogestiunii economico-financiare", cum ar rezulta din teza lui Victor Dan Zlătescu, înseamnă, ca să folosim propria sa formulare, "a argumenta împotriva literei însăşi a legii, a nesocoti întreaga concepţie a acesteia"[27]. Se conturase, astfel, un concept de drept civil (de drept economic) "unitatea economică de stat" care, însă, evoca şi realităţi de drept public. Se impune a sublinia că autorul de drept privat, citat, nu a avut în vedere şi structuri ale administraţiei ministeriale, ci numai structurile subordonate administraţiei ministeriale, cele pe care generic le denumea unităţi **economice de stat.**

De principiu, autorii de drept public au admis teza după care calitatea de organizaţie economică nu trebuie opusă calităţii de organ al administraţiei de stat, în cazul uneia şi aceleiaşi structuri organizatorice şi potrivit unora şi aceloraşi norme juridice. De aici nu trebuie să se înţeleagă că cele două calităţi erau privite într-un raport de interdependenţă de către toţi autorii de drept public, unii atrăgeau atenţia că nu orice organizaţie economică avea şi calitatea de organ al administraţiei de stat şi, invers, nu orice organ al administraţiei de stat era şi organizaţie economică. **Teza majoritară a autorilor de drept public era, însă, în sensul că orice organizaţie (unitate) economică de stat era şi organ al administraţiei de stat.**

Se aprecia că elementul hotărâtor în calificarea unei "structuri organizatorice" ca organ al administraţiei de stat îl reprezenta existenţa calităţii de subiect de drept administrativ, interesa să se ştie cine poate avea calitatea de subiect activ în raporturile de drept administrativ, "deoarece în aceste raporturi juridice totdeauna subiectul activ trebuie să fie un organ al

[26]Victor Dan ZLĂTESCU, Unitatea economică de stat şi personalitatea juridică, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1979, p.41-42
[27]Antonie IORGOVAN, Drept administrativ (1983), op.cit., pag.18

administrației de stat"[28], calitate de care, în baza fostei Legi nr.1/1967, era legată și aplicarea regimului **juridic administrativ.**

3. Orientări ale doctrinei occidentale contemporane

Literatura occidentală postbelică a continuat tezele din perioada interbelică, dezvoltând aspectele de interferență dintre **public** și **privat** în ceea ce privește administrația publică, o contribuție deosebită aducându-și Hans Kelsen, prin celebra sa Teorie pură a dreptului din 1962[29]. Din perspectiva problemei care ne preocupă aici, reținem că autorii occidentali, inclusiv cei francezi, mai ales după 1958, nu au mai fost foarte riguroși în ceea ce privește **noțiunile.** Clasicile puteri și, în particular, "puterea executivă" ori numai demensiunea administrativă a acesteia, sunt evocate, cu lejeritate, prin noțiuni ca: organisme, organ, instituții, structuri, servicii publice, stabilimente publice, întreprinderi publice etc.[30].

---

[28]Al.NEGOIȚĂ, op.cit., p.101. Vezi cu privire la noțiunea de organ administrativ în literatura trecută Antonie IORGOVAN,, op.cit., p.19-25, unde sunt analizate, în paralel, cele trei cursuri universitare: R.IONESCU (op.cit.p.108-110); I.IOVĂNAȘ (op.cit., p.88-90); Al.NEGOIȚĂ (op.cit., p.107-108), precum și opiniile exprimate de: Tudor DRĂGAN (Actele de drept administrativ, Editura Științifică, București, 1959, p.18 și urm.); Ion VÂNTU, Mircea ANGHENE, Mircea STRĂOANU (Organele administrației de stat în Republica Socialistă România, Editura Academiei, București, 1971, p.43 și urm.). În urma acestor clarificări teoretice, față de studiul legislației în vigoare, în 1983, am formulat următoarea definiție: organele administrației de stat "sunt acele organe ale statului care, acționând din oficiu, înfăptuiesc administrația de stat, ca fapt administrativ politico-statal, în limitele competenței special determinate de lege și în baza unei structurări pe ierarhii, subordonate, direct sau indirect, organelor puterii de stat" (pag.25). Dacă înlocuim expresia "subordonate" cu expresia "controlate", iar expresia "organelor puterii de stat" o înlocuim cu expresia "Parlamentului", obținem o definiție compatibilă cu noua Constituție.

[29]H.KELSEN a insistat asupra desființării **activității structurilor administrației publice** de **activitatea structurilor private**, chiar dacă au același obiect, spunând, cum am arătat și în tratatul de Drept constituțional, că statul poate să construiască și să exploateze căi ferate, să edifice școli și spitale etc., ceea ce reprezintă **administrație de stat** și nu o **activitate privată** (Théorie pure de droit, traduit par C.Eisenmann, Dalloz, 1962, pag.349).

De aici, o consecință imediată în ceea ce privește delimitarea sferei funcționarilor publici: un profesor dintr-o școală organizată de stat are calitatea de funcționar public, pe când un profesor dintr-un liceu privat nu are o atare calitate. (Vezi pentru alte semnificații ale teoriei lui Kelsen, Jean-Marie BECET, Les institutions administratives, op.cit., pag.3 și urm.)

[30]Cu titlu de exemplu reținem că André de LAUBADERE preferă să folosească ca titlu "Marile servicii publice administrative", deși în lucrare apar capitole cu denumiri ca "Instituțiile centrale ale administrației specializate", "Instituțiile teritoriale ale administrației specializate", precum și expresii de genul: administrația centrală, departamentele ministeriale, organizarea ministerială, structuri interne etc. (André de LAUBADERE, Traité de Droit administratif, vol.III, 3[e] édition, L.G.D.J., 1978, pag.18-19). Georges VEDEL, deși intitulează partea a patra "Structurile administrative", începe tratarea materiei, cum s-a arătat deja, cu un capitol în denumirea căruia reține sintagma "organizarea administrativă", ca apoi să utilizeze toate denumirile posibile, inclusiv cele de stabiliment și întreprindere publică. Este de menționat că autorul tratează tot ca o problemă a **organizării administrative,** și deci ca o categorie de "structuri administrative", și **persoanele private care sunt investite cu acțiuni administrative**, spunând că "actele unilaterale ale acestora, emise în executarea misiunilor specifice serviciului public cu caracter administrativ, și sub acest titlu justifică controlul judecătorului pentru exces de putere"

Majoritatea autorilor francezi trec la analiza instituţiilor, organelor sau structurilor administrative fără prea multe discuţii asupra conceptelor şi fundamentelor generale, se mulţumesc să le califice doar **persoane publice**[31], unii însă reiau discuţia cu privire la **personalitatea** morală, cum este cazul lui Georges Vedel. **După teoria clasică,** prof.Georges Vedel arată că **persoanele morale de drept public se caracterizează prin deţinerea prerogativelor de putere publică şi prin supunerea lor sugestiilor corespunzătoare acestor prerogative,** fiind categoric pentru menţinerea cunoscutei triade: **statul, colectivităţile locale şi stabilimentele publice**[32].

(Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, op.cit., pag.1036). Charles DEBBASCH îşi intitulează o lucrare "Instituţii şi drept administrativ" (Institutions et droit administratif), dar imediat face precizarea că este vorba numai de volumul I consacrat "Structurilor administrative" ("Les structures administratives"), ca apoi să vorbească: despre **administraţie ca organ de informare, ca organ de previziune, ca organ de preparare, ca organ de execuţie;** despre puterea administrativă; despre organizarea ministerială, despre organizarea administraţiei locale; despre servicii sau despre "organele comunale" etc. (Charles DEBBASCH, Institutions et droit administratif, Tome I, Les structures administratives, P.U.F., 4e édition corrigée, 1991, pag.21, 31-34, 100, 142, 161, 203 şi urm.). Formulările cele mai apropiate de cele ale literaturii româneşti din perioada 1948-1989 le găsim, însă, în cursul lui Jean RIVERO, care vorbeşte despre "Organele centrale ale administraţiei de stat", iar în cadrul acestora despre "Organele supreme ale administraţiei de stat" (Preşedintele Republicii şi Primul Ministru), apoi despre **ministere** ori despre "organisme consultative" (vezi Jean RIVERO, Droit administratif, 5e édition, Dalloz, 1971, pag.313-315, 322).

[31]De pildă, prof.André de LAUBADERE se mulţumeşte să spună că analiza elementelor constitutive organizării administrative (administraţia centrală şi administraţia locală) se realizează "prin tehnica **personalităţii morale**", referindu-se într-un singur paragraf (§ 69) de o pagină (din 213 pagini consacrate organizării administrative) la noţiunea de **persoană morală administrativă** (André de LAUBADERE, Traité de Droit administratif, vol.I, 6e édition, L.G.D.J., Paris, 1973, pag.55-56; vezi şi MICHOUD, La théorie de la personnalité morale et son application en droit français, 3e édition, 1932, L.CONSTONS, Le dualisme de la notion de personne morale administrative en France, 1966). Pe fond, se reţine că noţiunea de **personalitate morală** în procesul "amenajării a structurilor administrative" cunoaşte un dublu "câmp de aplicare", corespunzător distincţiei clasice: **persoane administrative teritoriale** sau **"colectivităţi teritoriale"** şi **persoane administrative "speciale"**, colectivităţile teritoriale fiind circumscripţiile teritoriale dotate cu personalitate, adică în Franţa **departamentele** şi **comunele**, iar **persoanele administrative speciale** sunt reprezentate esenţial de **stabilimentele publice**. Spre deosebire de Georges VEDEL, André de LAUBADERE identifică stabilimentul public cu serviciul public, mai exact cu "serviciul public dotat cu personalitate morală", dar atrage atenţia asupra faptului că nu toate circumscripţiile administrative sunt dotate cu personalitate morală, cum este cazul **arondismentelor** şi **cantoanelor**, pe de o parte, respectiv că nu toate organele administrative sunt dotate cu personalitate morală proprie, fiind cuprinse, însă, în mod necesar "în cadrul unei persoane administrative", pe de altă parte. Autorul atrage atenţia, totodată, şi asupra inovaţiilor care au intervenit prin **Ordonanţa din 5 ianuarie** 1959 în materia organizării locale, mai exact a constituirii **sindicatelor comunale**, care a făcut ca distincţia dintre **persoanele administrative teritoriale** şi **persoanele administrative speciale** să devină mai puţin clară. Legea iniţială din 22 martie 1890 îngăduia comunelor limitrofe constituirea unui **sindicat**, în sens de **stabiliment public**, pe când **Ordonanţa din** 1959 recunoaşte comunelor dreptul de a crea sindicate cu **vocaţie multiplă**, îndepărtându-le de ideea de **stabiliment public** şi apropiindu-le de ideea de **persoană administrativă teritorială** (vezi şi § 322 din volumul citat, pag.181-182).

[32]Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, op.cit., pag.844. Autorul, în stilu-i nuanţat, caracteristic, respinge, mai întâi, teza (susţinută între alţii de Eisenmann) după care ar exista persoane morale de drept public care nu aparţin uneia din cele trei categorii, formând o categorie

4. Noțiunea de organ al administrației publice în legislația românească actuală

Cum s-a arătat și în primul volum, Constituția României din 1991, în spiritul constituționalismului acestui sfârșit de secol, operează cu noțiunea de **"autoritate publică"**, prin care înțelege să evoce, în primul rând, **organe de stat,** respectiv **organe ale administrației locale,** realizată pe baza principiului autonomiei locale. Astfel, Titlul II "Autoritățile publice" începe cu "Parlamentul" (Cap.I), mai exact cu Secțiunea consacrată "Organizării și funcționării", iar în primul articol se spune expres că "Parlamentul este **organul** reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării", fiind în consonanță cu art.2, care stabilește principiul exercitării de către poporul român a suveranității naționale "prin organele sale reprezentative și prin referendum". Desigur, noțiunea de autoritate publică sau pluralul - autoritățile publice - sunt utilizate și pentru a evoca agenții ori funcționarii publici, care intră în contact direct și nemijlocit cu cetățeanul, apărându-i sau, după caz, încălcându-i un drept fundamental, dar sensul principal al sintagmei "autoritate publică" este de **organ public**, deci colectiv organizat de oameni **care exercită prerogative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală autonomă.**

De altfel, identificarea noțiunii de **autoritate publică** cu noțiunea de **organ public** rezultă și din art.110 în care se menționează că "Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora". Rezultă, cât se poate de clar, că în optica legiuitorului constituant român din 1991 Guvernul este un "organ al administrației publice" și că orice "organ al administrației publice" are obligația de a prezenta informări

---

distinctă - **organismele profesionale,** dar admite existența unor probleme **de frontieră;** a) în cazul raporturilor dintre **stabilimentele publice** și **stabilimentele de utilitate publică,** când este foarte dificil de stabilit dacă un organism anume este sau nu "persoană publică" și b) în cazul aplicării unui regim mixt de drept public și de drept privat (idem, pag.895). **Cât privește relația persoană publică - serviciu public,** în.aceeași notă de excesivă nuanțare, se arată că cele două noțiuni nu se determină reciproc, având, oricum, caractere diferite: noțiunea de persoană publică un caracter **formal** (sau organic), pe când noțiunea de serviciu public un caracter **material** (sau funcțional). Din această perspectivă sunt precizate următoarele aspecte: 1) în majoritatea cazurilor, o persoană publică este însărcinată cu unul sau mai multe servicii publice, dar sunt persoane publice care nu au asemenea sarcini: 2) cea mai mare parte a serviciilor publice sunt gerate de persoane publice, dar anumite servicii publice, prin ipoteză, sunt gerate de persoane private (ex. ordinele profesionale); 3) anumite servicii publice sunt conferite exclusiv unor persoane publice, stabilimente publice, special create în acest scop (ex. o universitate), pe când anumite servicii publice nu sunt personalizate, ele sunt atașate unei persoane publice cu o vocație multiplă (ex. Ministerul de Interne) (ibidem).

Parlamentului, fiind supus controlului parlamentar. Dacă ne raportăm la Cap.V - "Administrația publică" - al Titlului III, observăm că unele organe ale administrației publice sunt prevăzute generic, altele sunt nominalizate în mod expres, dar cele opt articole reglementează **structura administrativă externă,** interrelațiile dintre administrația publică de stat și administrația locală, inclusiv tutela administrativă. Astfel, legiuitorul constituant face vorbire despre: ministere; autorități administrative autonome; alte organe de specialitate; consiliu local; primar; consiliu județean; prefect; servicii publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, fiind tot atâtea categorii principale de organe ale administrației publice.

Sfera organelor administrației publice nu se poate opri la cele de mai sus pentru simplul motiv că tocmai realizarea prerogativelor constituționale ale unora din acestea conduce la formarea de noi **organe**, fie sub formă de instituție bugetară, fie sub formă de regie ori societate comercială. Astfel, dezvoltând textele cu valoare de principiu ale Constituției, Legea administrației publice locale[33], în art.21 lit.h, stabilește atribuția consiliului local de a "înființa instituții și agenți economici de interes local", care se regăsește și la consiliul județean (art.59 lit.m). În plus, consiliul local mai are și dreptul de a înființa instituții de binefacere de interes local (art.21 lit.t).

5. Definiția noțiunii de organ al administrației publice

Prin urmare, putem spune că organul administrației publice este o categorie de autoritate publică, anume categoria care, potrivit Constituției și legilor, **este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice.** În concepția noastră, orice organ al administrației publice este persoană morală de drept

[33]Legea nr.69/26 noiembrie 1991, publicată în Monitorul Oficial nr.238/28 noiembrie 1991. Proiectul legii s-a discutat și votat în Parlament, concomitent cu proiectul Constituției; de altfel, proiectul legii a fost prezentat, în numele Guvernului, de către dl. deputat Ioan Leș, secretar general adjunct al Guvernului, care era și vicepreședintele Comisiei de redactare a proiectului de Constituție. Redactorii legii, ca și inițiatorul, au urmărit ca între cele două proiecte să existe o consonanță, ceea ce probabil a existat la un moment dat. În procesul dezbaterii parlamentare au intervenit mai multe amendamente, atât la proiectul Legii administrației locale, cât și la proiectul Constituției, ceea ce a condus, în final, la o îndepărtare a unor soluții din lege de litera și spiritul Constituției. Paradoxal la prima vedere, dar legea, care se dorește o dezvoltare a **Constituției**, conține dispoziții contrare Constituției, cum vom arăta într-un capitol ulterior. Interesant este de știut, sub aspectul motivației, că unii și aceiași oameni, în aceeași săptămână, ca senatori și deputați, în una și aceeași problemă,
S-au pronunțat într-un fel, iar ca membri în Adunarea Constituantă într-un alt fel. Îmi vine în memorie explicația dată de un parlamentar, cam în sensul: "dacă în legea administrației locale putem să și greșim, în Constituție nu este admis, legea se poate schimba imediat, Constituția trebuie să rămână, cel puțin pentru o perioadă de timp". De pildă, în Adunarea Constituantă nu s-a acceptat amendamentul privind folosirea, în anumite localități, și a altei limbi decât limba română, dar în lege s-a introdus acest text (art.54) etc.

public, intrând în **raporturi juridice de drept administrativ** în nume propriu. Ne deosebim, din acest punct de vedere, de autorul francez citat; tocmai calificarea unei structuri a administrației publice ca **organ** ne conturează diferența dintre **autoritate** și **aparat** ori **compartimente organizatorice interne.** O facultate din cadrul universității, de exemplu, nu are personalitate juridică civilă, dar are personalitate administrativă; este, deci, **organ al administrației publice**, pe când o catedră din facultate este o **structură organizatorică internă** a facultății, adică a organului administrativ; catedra, evident, nu are **personalitate de drept public.**

În concluzie, **definim organul administratiei publice ca fiind acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.**

Față de dispozițiile Constituției, delimităm următoarea structură administrativă externă:

I. Administrația centrală:
- a) organele supreme ale administrației publice - Președintele României și Guvernul
- b) organele centrale de specialitate:
  - ministere și alte organe subordonate Guvernului
  - autoritătile autonome
- c) instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome (inclusiv cele organizate ca regii sau societăți comerciale)

II. Administrația de stat din teritoriu:
- a) Prefectul
- b) Comisia administrativă
- c) serviciile ministerelor și ale celorlalte organe

centrale

III. Administrația locală: a) Consiliul local și primarul
b) Consiliul județean

Convenim ca noțiunea de **administrație locală** și deci organ al **administrației locale** să fie folosită pentru a evoca numai autoritățile desemnate **de jos în sus,** prin votul popular, care realizează principiul autonomiei locale, în județe și comune (orașe, municipii). Preluând terminologia din doctrina franceză, vom evoca această administrație și prin expresiile **persoane administrative teritoriale și colectivități teritoriale,** deși ele nu sunt, încă, consacrate de legislația noastră.

Pentru simplificarea limbajului, dar și pentru a marca deosebirile, prefectul va fi calificat **organ de tutelă administrativă,** iar "serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale", cum este prevăzut în art.122 alin.2 din Constituție, le vom califica simplu **"servicii publice statale din teritoriu";** ele mai puteau fi evocate, revenind la tradiție, și prin expresia "stabilimente publice din teritoriu", dar ne-am îndepărta prea mult de formularea Constituției și ar fi riscul mai mare al unor confuzii.

6. Părțile componente ale organului administrației publice

Pentru lămurirea cât mai completă a noțiunii de organ al administrației publice, cum arată și prof.Romulus Ionescu sunt necesare și unele precizări cu privire la părțile sale constitutive, care sunt: a) lucrătorii care îl compun; b) competența sa și c) mijloacele materiale pe care le folosește[34]. După un alt autor, părțile componente ale organelor administrației de stat sunt: a) personalul organelor administrației de stat; b) mijloacele materiale și financiare; c) capacitatea juridică și competența[35], iar profesorul Ilie Iovănaș vorbește în cursul său despre "cadrele administrației de stat"[36]. Trecând peste aceste aspecte "de formă" și privind fondul concepției la care, în principiu, ne raliem, va trebui să remarcăm că acestea sunt părțile constitutive ale oricărui organ de stat[37], mai mult, ale oricărui organ public. Într-adevăr, de vreme ce prin organ de stat

[34]Romulus IONESCU, Drept administrativ, op.cit., p.110 și urm.
[35]"Pentru a realiza administrația de stat ca activitate, este nevoie ca organele administrației de stat să dispună de un anumit personal, să fie înzestrate cu mijloace materiale și financiare care să poată fi folosite în scopurile arătate de lege și să aibă o anumită capacitate juridică și o competență care să le permită să acționeze în scopul pentru care au fost create" (Al.NEGOIȚĂ, op.cit., p.104).
[36]Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.173
[37]În același sens, Romulus IONESCU, op.cit., p.103 și opiniile citate acolo

înțelegem un colectiv organizat de oameni investiți prin lege cu o anumită competență în realizarea puterii de stat, este lesne de înțeles că orice organ de stat, generic vorbind, presupune existența, în mod concret, nu numai a unor oameni, dar și a unor acte normative, care să stabilească sarcinile și atribuțiile acestui colectiv, în procesul complex de realizare a puterii publice, precum și a unor clădiri cu birouri, dulapuri, nelipsitul telefon din vremurile moderne, a mijloacelor financiare etc.

Cetățenii realizează, în viața de toate zilele, existența organelor de stat, a autorităților publice, în general, identificând clădirile în care acestea își au sediul, iar sfera competenței acestora o percep prin intermediul drepturilor și obligațiilor funcționarilor cu care intră în contact.

Prin urmare, la dreptul administrativ și știința administrației, la o primă vedere, s-ar pune problema de a studia particularitățile pe care le au aceste "părți constitutive ale organului public", în cazul organelor administrației publice.

Fără a nega și o atare concluzie, suntem de părere că problema cercetării științifice a părților constitutive ale organelor de stat, inclusiv ale organelor administrației publice este mai complexă, mai nuanțată. Astfel, fiecare din aceste părți constitutive "este reglementată" de către anumite norme juridice, norme care, însă, nu aparțin aceleiași ramuri de drept, deși pentru unele din ele și cu referire expresă la o anumită categorie de organe de stat, paternitatea unei ramuri este incontestabilă (ex. competența Parlamentului este exclusiv reglementată de dreptul constituțional). În consecință, cercetarea științifică a acestor părți componente se face, evident, din unghiuri de vedere diferite, la mai multe ramuri ale științei dreptului. Așa, de pildă, mijloacele materiale și financiare ale organelor statului, inclusiv ale organelor administrației de stat, sub aspectul regimului juridic sunt cercetate de către știința dreptului financiar, știința dreptului comercial și știința dreptului civil[38]. Regimul juridic al "personalului" unui organ de stat este studiat, de asemenea, la mai multe ramuri de drept și îndeosebi la dreptul muncii și dreptul administrativ, uneori și la dreptul constituțional (ex. statutul juridic al deputatului și senatorului, drepturi, îndatoriri, imunitatea parlamentară, răspunderea etc.).

Regimul juridic al competenței, în sensul de ansamblu de atribuții în realizarea puterii publice, este stabilit de drept constituțional, dreptul administrativ și dreptul judiciar; în consecință, el este cercetat la știința dreptului constituțional, știința dreptului administrativ și la disciplina ce a existat odată în

[38] În același sens, AI.NEGOIȚĂ, op.cit., p.105

planurile de învățământ ale facultăților de drept: "Organizarea instanțelor judecătorești și a procuraturii"[39], în formulările actuale "Dreptul judiciar".

Cât privește știința administrației, așa cum am înțeles noi obiectul său, trebuie să admitem că ea cercetează fiecare din părțile componente ale organelor de stat, evident, numai în măsura necesară evidențierii formelor de manifestare ale faptului administrativ statal[40].

Pe de altă parte, referindu-ne la competența organelor administrației publice, va trebui să constatăm că cercetarea ei interesează "lămurirea cât mai completă" nu numai a noțiunii de organ al administrației publice, ci și a noțiunii de organizare administrativă, motiv pentru care unul din paragrafele următoare trebuie să fie intitulat "Sarcinile, competența și capacitatea organelor administrative"[41]. "Personalul organelor administrației publice", mai exact funcționarii administrației publice se vor analiza într-o parte specială, după cercetarea organizării administrative, cum se procedează, de altfel, în toate cele trei cursuri de drept administrativ mai sus citate.

§ 3. Sarcinile, competența și capacitatea organelor administrației publice

1. Privire generală asupra situației din doctrină

Tradițional, în cursurile de drept administrativ de la noi, s-au analizat numai noțiunile de competență și, respectiv, de capacitate ale organelor administrative[42]. Noțiunea de sarcină a organelor administrației de stat a fost în mod deosebit analizată în lucrările de știința administrației, în literatura

---

[39] Vezi, de ex., Al.NEGOIȚĂ, I.MURARU, Organizarea instanțelor judecătorești și a procuraturii, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1967

[40] Vezi cu privire la obiectul științei administrației, vol.I, partea a III-a a tratatului nostru (pag.160 și urm.).

[41] Nu facem decât să reiterăm că prezentul tratat soluția metodologică la care ne-am oprit în cursul din 1983 (pag.56-69).

[42] Se poate cita aici dintre cursurile mai vechi cursul lui Romulus IONESCU (Drept administrativ, 1970), unde competența este analizată ca o parte constitutivă a unui organ de stat (p.110-113), iar capacitatea juridică a organelor administrației de stat ca un aspect al calității organelor administrației de stat de subiecte în raporturile juridice (p.115-116); dintre cursurile mai recente, menționăm cursul de Drept administrativ și elemente ale științei administrației (1977), autor Ilie IOVĂNAȘ, unde capacitatea și competența organelor administrative sunt analizate împreună într-un paragraf al capitolului "Teoria generală a organului administrativ" (pag.120-126).

franceză utilizându-se terminologia "les missions de l'administration"[43], care s-ar traduce în românește prin "sarcini ale administrației de stat"[44].

Privitor la noțiunea de sarcină a unui organ de stat, respectiv la delimitarea acestei noțiuni față de noțiunea de competență (atribuție), în literatura românească postbelică, primele construcții teoretice se află într-o lucrare de drept constituțional[45], care, deși a vizat organisme de stat, ce țin de istorie acum, sub aspectul noțiunii la care ne referim a fundamentat o teză ce a devenit constantă a dreptului nostru public.

Dincolo de deosebirile terminologice privind fondul problemelor la care ne referim, constatăm că în literatura de specialitate sunt exprimate mai multe opinii cu privire la conținutul (trăsăturile) fiecărei noțiuni în parte, cât și cu privire la corelația dialectică dintre ele. Din considerente de spațiu, vom proceda la prezentarea unor opinii doar în măsura necesară argumentării punctului de vedere pe care încercăm să-l promovăm în prezenta lucrare plecând de la premiza că legătura dialectică dintre aceste noțiuni poate fi privită în sensul: sarcini - competență - capacitate.

2. Noțiunea de sarcini a organelor administrative în doctrina anterioară

Noțiunea de sarcini ale organelor administrației de stat, ale administrației publice, în general, fără a fi considerată o noțiune exclusiv de

---

[43]A se vedea cu titlu de exemplu: R.DRAGO, "Les missions de l'administration", în "Traité de science administrative", op.cit., p.225 și urm.; idem Science administrative, Paris, 1980, p.63 și urm.; Ch.DEBACH, Science administrative, Dalloz, 1972, Cap.I, Secțiunea II, paragrafele 28-36.

[44]După Dicționarul explicativ al limbii române (Editura Academiei, București, 1975), misiune înseamnă și "sarcina de a face un anumit lucru" (p.554). Într-o lucrare românească se arată că termenul de "misiunile administrației" ar ilustra, în ucrările franceze citate mai sus, ideea că ar exista "misiuni" proprii administrației de stat, distincte de acelea ale statului, or în realitate, precizează autorul român, nu este vorba de "misiuni" speciale care ar reveni administrației, deosebite de cele ce revin statului, ci sunt sarcini speciale, prin care se realizează politica statului (Al.NEGOIȚĂ, Drept administrativ și elemente de știința administrației, p.86, nota nr.1). În ceea ce ne privește, nu considerăm că aceasta ar fi o explicație pentru utilizarea în doctrina franceză a unei terminologii diferite de cea întâlnită în doctrina românească pentru a evoca una și aceeași noțiune științifică. Aprecierile lui Al.NEGOIȚĂ se referă, de fapt, la o parte a doctrinei de știința administrației franceze, îndeosebi la opinia promovată de R.DRAGO în Tratatul de știința administrației; însuși R.DRAGO, în studiul respectiv, ca și în lucrarea din 1980, se referă și la alte accepțiuni ale sintagmei "les missions de l'administration", așa încât credem că misiuni și sarcini au aceeași semnificație. De fapt, R.DRAGO precizează, în lucrarea din 1980, că "misiunile administrației privesc toate sarcinile pe care administrația le asigură sau trebuie să le asigure" (p.63). Problemele terminologice care trebuie rezolvate în vederea studiului misiunilor administrației de stat nu sunt "misiune" - "sarcină", nici în limba (doctrina) franceză și nici în limba (doctrina) românească, ci cu totul altele; după R.DRAGO, trei termeni pot părea sinonimi: aceia de misiuni, competențe și funcții (Science administrative, 1980, p.63), ceea ce se poate spune și cu privire la situația din literatura românească de specialitate.

[45]Ion VÂNTU, Mircea LEPĂDĂTESCU, Ilie MERLESCU, Mircea ANGHENE, Sfaturile populare - organe locale ale puterii de stat în R.P.R., Editura Academiei, București, 1964, p.91 și urm.

tehnică juridică[46], este strâns legată de preocupările ştiinţei dreptului care, la rândul lor, au la bază sensul şi spiritul reglementărilor juridice. Astfel, chiar autorii monografiei citate au plecat de la împrejurarea că în lege (avem în vedere fosta Lege nr.6/1957) se utiliza atât termenul de sarcini, cât şi cel de atribuţiuni, ceea ce a motivat explicarea din punct de vedere ştiinţific a noţiunii de sarcină, noţiune ce apărea, astfel, şi ca o noţiune juridică.

În această ordine de idei, se preciza că „noţiunea de sarcini se referă la obiectivele pe care organele de stat trebuiau să le urmărească în conducerea activităţii economico-gospodăreşti, social-culturale şi administrative pe plan local. În schimb, atunci când legea folosea termenul de atribuţii, autorii au remarcat că legiuitorul a avut în vedere alte aspecte, anume precizarea drepturilor şi obligaţiilor cu care erau investite organele locale pentru realizarea sarcinilor şi "exercitarea puterii de stat"[47].

Am fost de părere, în cursul din 1983, că această teză, care la data respectivă era îmbrăţişată şi de alţi autori[48], deşi elaborată numai pentru o

---

[46]R.DRAGO califică misiunile ca o noţiune a ştiinţei administraţiei care depinde de alte noţiuni fundamentale ale ştiinţei administraţiei, "ele (misiunile) depind mai întâi de structuri, căci este vorba de adaptarea permanentă a structurilor la misiuni, depind la fel şi de nivele, în sensul că trebuie să existe o relativă coerenţă între misiuni şi nivele şi este aici în întregime problema deconcentrării şi descentralizării" (Science administrative, p.64), pe când noţiunea de competenţă o consideră "noţiune juridică" ce exprimă "cadrul juridic dat misiunilor administraţiei, cadru necesarmente abstract" (idem, p.63).

În literatura noastră, Al.NEGOIŢĂ a analizat, de asemenea, sarcinile administraţiei de stat în strânsă legătură cu structura administraţiei de stat: "Propunându-se să cercetăm organizarea administraţiei de stat, este necesar să vedem mai întâi ce sarcini revin acesteia şi cum se structurează ea în funcţie de sarcinile pe care le are" (Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, p.80), deci ca pe o noţiune a ştiinţei administraţiei. De fapt, într-o lucrare mai veche, autorul sublinia, referindu-se la o categorie de sarcini ale administraţiei de stat (sarcinile de reprezentare), că are în vedere sensul sociologic şi nu sensul juridic (Al.NEGOIŢĂ, Ştiinţa administraţiei, E.D.P., 1977, p.59).

[47]Ion VÂNTU, Mircea LEPĂDĂTESCU, Ilie MERLESCU, Mircea ANGHENE, op.cit., p.91

[48]L-am avut în vedere pe prof.I.MURARU, care, deşi nu făcea o teorie asupra noţiunii de sarcini, analizase sarcinile consiliilor populare ca o problemă distinctă de (problema) competenţă. (Drept constituţional, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1975, p.17 şi urm., id. Curs de drept constituţional socialist român, vol.II, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1978, p.204-207, ib. Drept constituţional, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1987, p.383-385). O dezvoltare mai amplă s-a dat acestei teze în lucrarea consacrată comentării fostei legi nr.57/1968, unde se arăta că importanţa teoretică şi practică a distincţiei dintre sarcini şi atribuţii reiese "din cel puţin trei puncte: a) sarcinile pot fi şi stabilite prin "hotărârile de partid" şi legi, ori alte acte juridice, în schimb atribuţiile nu pot fi stabilite decât prin legi sau alte acte normative; b) sarcinile pot şi sunt stabilite nu numai pentru organele de stat, ci şi pentru organizaţii obşteşti ori cetăţeni, pe când atribuţii care implică exercitarea puterii de stat nu pot avea decât organele de stat şi, în mod excepţional, organizaţiile obşteşti; c) aprecierea modului cum se exercită atribuţiile se face prin raportare "la sarcinile ce revin comisiilor populare din hotărârile organelor de partid şi de stat" (I.IOVĂNAŞ, A.BALOGH, R.Narcisa PETRESCU, Organizarea şi funcţionarea organelor locale ale puterii şi administraţiei de stat. Texte comentate. Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1979, pag.43-44) Dincolo de unele formulări ce ţin de limbajul specific epocii, autorii aveau dreptate când afirmau că fosta Lege nr.57/1968 reflecta distincţia dintre sarcini şi atribuţii, fără a o spune expres, în art.1-10 se prevedeau sarcinile şi răspunderile autorităţilor respective,

subcategorie de organe de stat, poate constitui un punct de plecare pentru interpretarea noţiunilor de sarcini ale organelor statului, în general şi de sarcini ale organelor administraţiei de stat, în particular. Cât priveşte sarcinile organelor administraţiei de stat, în literatura elaborată pe baza vechiului sistem constituţional, se arată că ele nu pot fi puse pe acelaşi plan cu sarcinile fostelor organe ale puterii de stat, deoarece erau, cum se exprimau unii autori, dependente de sarcinile organelor puterii de stat, considerându-se acest lucru ca un efect firesc al faptului că organele administraţiei de stat se subordonau faţă de organele puterii de stat. Totodată, se susţinea teza după care sarcinile **administraţiei de stat**: "sunt subordonate puterii politice şi scopul lor este realizarea acestei puteri, într-un mod specific"[49].

Faţă de noul sistem constituţional, nu mai vorbim de organe ale puterii de stat, această categorie a dispărut, dar vorbim de Parlament, de răspunderea politică exclusivă a Guvernului în faţa Parlamentului, precum şi despre controlul parlamentar asupra administraţiei publice, cum se arată în art.110 al Constituţiei. Prin urmare, teza "dependenţei sarcinilor administraţiei publice de sarcinile Parlamentului" poate fi susţinută, sens în care se poate vorbi şi despre "subordonarea" acestor sarcini "puterii politice", fără a înţelege că aceste concluzii pot fi generalizate, ele, la regimul politic prezidenţial.

Înţelegând prin sarcini ale administraţiei de stat acele îndatoriri ce revin administraţiei de stat în cadrul sistemului social şi în cadrul sistemului politic din care face parte administraţia de stat, autorul citat a formulat şi teza după care

---

iar în art.16-17 erau enumerate drepturile şi obligaţiile acestora (id. p.43). Cât priveşte teza de fond, fără a intra în comentarii prea largi, este cazul, totuşi, să arătăm că încă în lucrarea din 1983 ne-am exprimat rezerve faţă de aceste construcţii teoretice (vezi Antonie IORGOVAN, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, 1983, pag.53), iar în noile condiţii legislative, ele cu atât mai mult nu mai pot fi susţinute în integralitate. Nu este de conceput ca **obiective** pentru o activitate de stat, pentru structuri ale administraţiei publice, fie de stat, fie ale colectivităţilor teritoriale să fie stabilite prin acte exclusiv politice ale partidelor politice. Una este strategia de partid şi programele, eventuale, de guvernare, prezentate în campania electorală, în dezbaterile publice, în publicaţiile de partid etc. şi alta este problema administraţiei concrete. Chiar dacă, în urma câştigării alegerilor locale sau a celor generale, un partid îşi extrage programul de administrare sau, după caz, de guvernare din propriul program politic, s-a trecut din sfera **competiţiei pentru putere** în sfera **organizării şi exercitării puterii,** fiind în "spatele" programelor o **hotărâre a consiliului local,** respectiv un **vot al Parlamentului** (votul de învestitură). Mai departe, linia politică, devenită linia oficială a administraţiei locale sau, după caz, a guvernării ţării trebuie să fie îmbrăcată "în haină juridică", deci consacrată **legislativ**, ca să putem vorbi de **sarcini** pentru autorităţile administraţiei publice, în sens juridic al termenului.

[49] Al. NEGOIŢĂ. Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, p.82. Într-o lucrare de referinţă pentru doctrina anterioară, prin funcţii ale statului se înţelegea "direcţiile fundamentale ale activităţii statului, a organelor sale în ansamblul lor, a întregului său mecanism, îndreptate spre realizarea programului de constituire a socialismului şi comunismului" (I.CETERCHI şi alţii, Funcţiile statului socialist român, dinamică şi perspective, Editura Academiei, Bucureşti, 1980, pag.191). Faţă de noua filozofie constituţională, dacă ar fi să identificăm funcţiile cardinale ale statului, nu ne putem opri decât la cele trei funcţii consacrate de art.1 alin.3 din Constituţie, funcţia democratică, funcţia de stat de drept, funcţia de stat social, care au ca scop final afirmarea demnităţii omului.

sarcinile administrației constituie modalități de realizare a funcțiilor statului, teză și formulări care erau discutabile din mai multe puncte de vedere și atunci, cum am arătat la data respectivă.

În primul rând, nu era precizat sensul termenului de îndatoriri folosit de autor în definiție, ele vizau o accepțiune sociologică generală și nu o accepțiune juridică, altminteri s-ar fi pus semnul egalității între sarcini și atribuții. Atribuțiile sunt, prin natura lor, îndatoriri în sensul de drepturi și obligații legale.

În al doilea rând, acceptarea acestei teze ar fi dus la concluzia greșită după care funcțiile statului nu ar fi fost altceva decât ansamblul modalităților lor de realizare, adică ansamblul sarcinilor organelor administrației de stat și ale celorlalte organe de stat, ori era unanim acceptat de doctrina vremii că funcțiile statului, în accepțiunea citată, nu se confundau cu activitatea concretă a acestuia, într-un domeniu sau altul, și nici cu sarcinile diferitelor categorii ale organelor statului, legislative, administrative, de înfăptuire a justiției etc.[50].

3. Fundamentarea și definirea noțiunii de sarcini potrivit Constituției din 1991

Revenind în actualitate, se pune problema de a ști dacă, potrivit noului sistem constituțional, care consacră principiul separației puterilor, adevărat, într-o variantă modernă, se mai poate vorbi despre anumite **sarcini** generale ale statului la a căror realizare să contribuie toate categoriile de autorități publice, inclusiv organele administrației publice? Răspunsul este pozitiv, fiind vorba de elementele ce definesc esența regimului politic consacrat de Constituție (art.1 alin.3):

"România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate".

Rezultă, deci, că orice activitate de stat, pentru a fi constituțională, trebuie să aibă ca obiectiv suprem aceste valori, nici o sarcină concretă a Parlamentului, Guvernului, a unui minister, a unei prefecturi sau primării etc. nu poate justifica încălcarea demnității omului, blocarea liberei dezvoltări a personalității umane sau adoptarea de decizii părtinitoare, nedrepte la o judecată a oamenilor și, firește, în limitele rezonabilității[51]. Apoi, mai reținem că în art.134 alin.2 sunt prevăzute expres anumite sarcini în domeniul economic al statului care, în mod

[50]Vezi, pentru o imagine asupra acestei doctrine care, dincolo de patina ideologică obligatorie, susține, în fond, ideea specializării activității statale, după clasica trinitate: I.CETERCHI și alții, Funcțiile statului, Editura Academiei, București, 1980, p.19.

[51]Vezi Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ioan VIDA, Constituția României, comentată și adnotată, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, pag.13.

firesc, se realizează, în principal, prin Guvern şi alte autorităţi ale administraţiei publice: libertatea comerţului, protecţia concurenţei loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producţie; protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară; stimularea cercetării ştiinţifice naţionale; exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional; refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic; crearea condiţiilor necesare pentru creşterea calităţii vieţii.

Date fiind concluziile la care se poate ajunge în lucrarea din 1983, am fost de părere că în definiţia noţiunii de sarcini ale organelor administraţiei de stat, ca, de altfel, a noţiunii de sarcini ale organelor statului, în general, nu trebuie reţinut termenul de "îndatorire". Sarcinile, în opinia noastră, nu sunt altceva decât **necesităţi** sociale valorizate politico-normativ şi care reclamă intervenţia organelor de stat.

În consecinţă, **apreciem că sarcinile organelor administrative reprezintă ansamblul necesităţilor sociale, obiectiv determinate, evaluate politic, consacrate prin norme juridice, necesităţi ce reprezintă raţiunea de a fi a acestor organe.**

Din această definiţie rezultă, credem, că sarcinile organelor administrative sunt dependente de puterea politică şi, în consecinţă, caracterul, semnificaţiile şi implicaţiile acestora sunt diferite de la un regim politic la altul şi chiar de la un stat la altul, chiar dacă în lucrările de ştiinţa administraţiei se acreditează ideea unui catalog sau al unui model teoretic al sarcinilor (misiunilor) administraţiei "valabil pentru toate epocile şi în interiorul tuturor regimurilor politice"[52].

Este de la sine înţeles că nu fiecare organ al administraţiei de stat are de îndeplinit anumite sarcini; sarcinile generale ale statului în domeniul economic, prevăzute de art.134 din Constituţie, în ansamblul lor, se regăsesc doar la "organul suprem", care realizează conducerea generală a administraţiei publice, adică la Guvern. Nu trebuie uitat că Guvernul, potrivit programului politic acceptat de Parlament, "asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice", cum se precizează în art.101 din Constituţie. Celelalte organe ale administraţiei publice contribuie, prin

[52]R. DRAGO, Science administrative, op.cit., p.63
A se vedea şi alte modalităţi de clasificare: Ch.DEBBACH, op.cit., p.32; Al.NEGOIŢĂ, Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, p.83-85, unde sunt propuse două mari categorii de sarcini ale administraţiei de stat: sarcini cu privire la conducere şi organizare, legate de activitatea cu caracter de dispoziţie şi sarcini de prestaţie. Se impune a preciza că, în lucrările occidentale de ştiinţa administraţiei, termenul de funcţie este înţeles în alt sens, şi anume ca raport matematic între misiuni (sarcină) - noţiune provenită din ştiinţa administraţiei şi competenţă-noţiune provenită din drept (R.DRAGO, Science administrative, p.64).

competența materială specială ce le este stabilită de Constituție și legi, la îndeplinirea uneia sau mai multora din aceste sarcini, cum, de asemenea, contribuie și alte organe ale statului și, în primul rând, Parlamentul, prin legile adoptate. Reținem, deci, că atribuțiile unui organ al administrației publice sunt tocmai mijloacele juridice de realizare a sarcinilor sale. **Sarcinile reprezintă atât obiectul, cât și finalitatea îndeplinirii atribuțiilor (competentei).**

4. Constante ale doctrinei cu privire la noțiunea de competență

Noțiunea de competență, noțiune fundamentală pentru dreptul administrativ, este diferit analizată, atât în literatura mai veche, cât și în literatura mai recentă[53]. Cu toate acestea, suntem de părere că la ora actuală există anumite elemente ale construcțiilor teoretice cu privire la această noțiune, ce pot fi reținute ca veritabile constante ale științei dreptului administrativ românesc:

1. Competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege.

---

[53] A se vedea îndeosebi T.DRĂGANU, Actele de drept administrativ, Editura Științifică, București, 1959 (cap.IV, Secțiunea I); I.VÂNTU, M.LEPĂDĂTESCU, I.MERLESCU, M.ANGHENE, op.cit., p.214 și urm.; M.ANGHENE, Competența organelor administrației de stat în S.C.J. nr.4/1965, p.617-633; R.IONESCU, op.cit., p.110 și urm.; I.VÂNTU, op.cit., p.60 și urm.; I.IOVĂNAȘ, Dreptul administrativ, p.120 și urm.; Al.NEGOIȚĂ, Drept administrativ, p.24 și urm. Vezi, cu privire la literatura juridică interbelică, lucrările citate de Al.NEGOIȚĂ (op.cit., p.254 și nota nr.1). Este de subliniat, însă, că, de regulă, noțiunea de competență era folosită în această doctrină pentru a desemna puterea sau aptitudinea unui tribunal de a judeca cursurile de drept administrativ excelând prin capitole, paragrafe etc. consacrate "competenței jurisdicției administrative", situație valabilă și pentru doctrina franceză din aceeași perioadă. Așa, de pildă, părintele primului tratat riguros științific de drept administrativ, din Franța, H.BERTHÉLEMY, în tabelul alfabetic al materiilor, reține noțiunea de competență numai pentru a evoca materia contenciosului administrativ, deși în lucrare, la paginile respective, titlul este "Jurisdicția Consiliului de Stat" (H.BERTHÉLEMY, Traité élémentaire de droit administratif, 5e édition, Librairie Nouvelles de Droit et de jurisprudence, Paris, 1908, pag.899, 972); în schimb, dezvoltă teoria **persoanelor morale administrative**, vorbind despre specializarea acestora, precum și despre rațiunea de a fi a "organelor administrative" (pag.89) sau despre **rolul** unui organ administrativ sau altul (ex. p.97), respectiv despre **însărcinările** șefului de stat (pag.99) și chiar despre **atribuțiile administrative ale șefului de stat** (pag.101). În virtutea acestei concepții, și Gavril URSU, director al Revistei "Curierul Administrativ" din România, când explică termenul de competență, se rezumă exclusiv la puterea de a judeca, "adică la aptitudinea unui tribunal sau a unei Curți de a judeca procesele aduse în fața lor" (Gavril URSU, Dicționar enciclopedic administrativ, Tipografia "Cartea Românească", Cluj, 1936, pag.154).

Este, de fapt, perioada de căutări a terminologiei, de desprindere a dreptului administrativ de influențele dreptului civil, material și procesual, perioadă care și-a pus amprenta și asupra doctrinei postbelice, mai ales că în Estul Europei, oficial, se promovau alte valori politice. Dincolo de aceste meandre și de limitele ideologice, doctrina românească postbelică, citată mai sus, este foarte importantă pentru valorificarea acestei **noțiuni,** motiv pentru care lupta de opinii pe care am analizat-o în lucrarea din 1983 ne apare, pe deplin, actuală.

2. Competența este o obligație legală (caracterul obligatoriu), în sensul că atribuțiile care formează conținutul său sunt drepturi și obligații legale, deosebindu-se de simplele drepturi și obligații subiective. Exercitarea atribuțiilor nu este lăsată la latitudinea organelor administrației publice.

3. Competența unui organ concret al administrației publice este special determinată și ea poate fi de trei feluri: materială, teritorială și temporală.

4. Competența organelor administrative nu poate fi înțeleasă fără explicarea capacității lor juridice.

Există, însă, divergențe între autori cu privire la termenul prin care se evocă aceste elemente (constante), în raport cu noțiunea de competență. De pildă, competența materială (rationae materiae), competența teritorială (rationae loci) și competența temporală (rationae temporis), în opinia unor autori, sunt "feluri" ale competenței organelor administrative (R.Ionescu, I.Iovănaș), iar în concepția altui autor, sunt "elementele competenței organelor administrației de stat pe care le determină normele legale" (M.Anghene).

Adoptăm denumirea de "feluri" ale competenței și nu de "elemente", deoarece prin elemente s-ar putea înțelege ceea ce logica identifică a fi note (note dominante) ale conținutului unei noțiuni or nu se poate spune că suntem în fața unei atare realități.

5. Teza tradițională cu privire la corelația competență - capacitate

Dar care sunt notele conținutului noțiunii de competență a organelor administrației de stat și ce definiție poate fi dată acesteia?

Răspunsul la această întrebare, oricât de diferit, a fost dat în doctrina noastră, s-a axat, într-un fel sau altul, pe ideea corelației dintre **competență** și **capacitate.** Pot fi identificate două teze fundamentale.

Astfel capacitatea într-un spirit tradițional, **este definită, în nuanțări** diferite și uneori contradictorii, **ca aptitudine de a fi titular de drepturi și obligații în raporturile administrative, ca element determinant al competenței, însăși competența**[54].

[54] Așa, de exemplu, Romulus IONESCU, după ce definește competența organelor administrației de stat, ca și aceea a tuturor organelor statului, ca fiind "dreptul și totodată obligația prevăzută de lege și celelalte acte normative, de a duce o anumită activitate, adică de a fi în acest scop subiect în diferite raporturi juridice" (op.cit., p.110) subliniază că "organele administrației de stat, având o anumită competență special determinată, ele au, cu alte cuvinte, capacitatea de a fi subiecte în anumite raporturi juridice" (ibidem, p.115); T.DRĂGANU califică, în mod expres, competența organelor administrative ca fiind capacitatea ce le este recunoscută de lege de a acționa din punct de vedere juridic în vederea realizării activității executive sau ca aptitudine legală recunoscută unui organ al administrației de stat de a înfăptui această activitate (op.cit., p.108), teză promovată și de: monografia Sfaturile populare... (p.214-215); M.ANGHENE, în studiul din S.C.J. nr.4/1965, p.620), manualul de Teoria generală a statului și dreptului (Editura Didactică și Pedagogică, București, 1967, p.369); Al.NEGOIȚĂ, în cursul

Nuanțările la care ne referim vizează sfera raporturilor (categorii raporturi) juridice în care pot intra, în baza competenței (capacității), org administrației de stat și, respectiv, sfera formelor prin care se poate concr "aptitudinea conferită de normele juridice".

Cât privește primul aspect, majoritatea autorilor sunt de părere, la care ne raliem, că normele juridice care stabilesc competența unui organ al administrației de stat fundamentează doar capacitatea acestora de a fi titulare în raporturile juridice administrative (de putere). Există și o opinie singulară, un autor crede că, în baza acestor norme, organele administrative dobândesc, *ipso jure*, capacitatea de a fi subiect în toate raporturile juridice la care le dă dreptul această competență, inclusiv raporturi de drept civil și de drept muncitoresc, nu numai acelea de drept administrativ[55].

Considerăm exagerat acest ultim punct de vedere, chiar dacă, oricât ar părea de paradoxal, el se poate justifica istoric, mai ales prin rolul jucat în evoluția concepțiilor civiliste viitoare. Credem că prof.Romulus Ionescu a ajuns la această construcție teoretică pentru a "bara" tendința unor specialiști în dreptul civil de a explica, prin intermediul categoriilor dreptului civil, toate realitățile juridice ce nu sunt penale, deci și cele administrative. Menționăm că în gândirea civilistă românească s-a produs, cel puțin cu privire la conceptul de capacitate, o mutație fundamentală în ultima perioadă[56]. Așa încât, în noile condiții, o poziție teoretică de genul celei a prof.Romulus Ionescu nu-și mai are justificare nici în spațiul polemic constructiv dintre ramurile științei dreptului. Cu alte cuvinte, tezele din dreptul civil au revenit la viziunea, de esență, din perioada interbelică, marcând distincția dintre personalitatea juridică civilă și personalitatea juridică administrativă, chiar dacă aceste rațiuni nu erau expres formulate.

Cât privește cel de-al doilea aspect, sunt conturate trei poziții: cea a sensului strict, a sensului larg și a sensului mixt. În alți termeni, după unii autori, competența ca fundament al capacității presupune doar aptitudinea de a emite

---

de Drept administrativ din 1973 (Tipografia Universității București, p.66-67) și reluată în ediția din 1981 (p.240). În acest sens, în ultima lucrare citată, se arată: "competența este aptitudinea conferită de normele juridice unui organ unipersonal sau colegial al administrației de stat de a face acte juridice sau operațiuni administrative și materiale" (Al.NEGOIȚĂ, Drept administrativ și știința administrației, loc.cit.).

[55]Romulus IONESCU. op.cit., p.116

[56]Avem în vedere îndeosebi contribuția adusă de Gh.BELEIU, care fundamentează capacitatea civilă ca o capacitate "de ramură", adică "de drept civil". În acest sens, se invocă un set de argumente: a) de consecvență; b) de interpretare sistematică și gramaticală a textelor Decretului nr.31/1954; c) de corelare dintre capacitatea civilă și capacitatea din alte ramuri de drept (structură, început, conținut, încetare); d) sensul dreptului civil de "drept comun" în materia capacității (Drept civil, persoanele, Tipografia Universității București, 1982, pp.44-46).

acte administrative şi de a efectua operaţiuni administrative, deci de a întreprinde acţiuni în realizarea puterii de stat (sensul strict); după alţi autori, competenţa este aptitudinea "de a face acte juridice sau operaţiuni administrative, cât şi operaţiuni materiale, care nu presupun puterea de stat (sensul larg), opinie care, evident, o include pe prima şi reciproc; în fine, după alţi autori, competenţa presupune, pe de o parte, "aptitudinea legală a organelor administraţiei de stat pentru înfăptuirea activităţii executive prin acte cu valoare juridică", iar pe de altă parte, într-un sens larg: capacitatea de a face atât acte juridice, cât şi operaţii materiale-tehnice recunoscute de lege unui organ al administraţiei de stat, în limitele bine stabilite, în vederea realizării activităţii sale şi a sarcinilor ce-i revin" (T.Drăganu, M.Anghene).

În ceea ce ne priveşte, în lucrarea din 1983, ne-am exprimat anumite rezerve pornind de la ideea că prin **competenţă a unui organ al administraţiei publice nu se poate să nu înţelegem şi aptitudinea acestuia de a purta o anumită activitate şi de a fi, în acest sens, titular în raporturi juridice de putere.** Dacă am achiesa la această teză, ar reieşi că normele juridice de conferire a competenţei, deci de stabilire a atribuţiilor, conferă **ipso jure** capacitatea organului respectiv de a folosi puterea de stat, în efectuarea unor operaţiuni materiale. De aici, concluzia după care operaţiunile respective ar reprezenta forme ale administraţiei de stat, devenind operaţiuni administrative cărora li se aplică regimul juridic administrativ. Privită în această semnificaţie, am admis şi noi teza unuia dintre autorii citaţi după care competenţa poate constitui elementul central al obiectului dreptului administrativ ca disciplină ştiinţifică[57]. Altminteri nu s-ar mai putea deosebi organele administraţiei de stat, organele administraţiei publice, în general, ca structuri organizatorice investite cu competenţă, de aparatul lor (structură organizatorică internă) care, în principiu, nu este investit cu atribuţii în sensul de competenţă, cu toate consecinţele teoretice şi practice ce decurg de aici, după cum precizează un alt autor[58]. De asemenea, nu s-ar mai putea deosebi funcţionarii administrativi, în sensul de titulari ai funcţiilor publice de restul funcţionarilor administrativi, care au "atribuţii" ce nu presupun aptitudinea de a acţiona în numele autorităţii statului, folosind puterea de constrângere.

6. Teza după care competenţa aparţine şi aparatului administrativ

[57] Al.NEGOIŢĂ, op.cit., p.26

[58] "Neavând atribuţii proprii stabilite de lege - deci competenţă proprie -, formele organizatorice care alcătuiesc aparatul de lucru nu apar ca forme organizatorice distincte în sistemul organelor administraţiei de stat" (M.ANGHENE, op.cit., în S.C.J. nr.4/1965, p.628).

Cea de-a doua teză fundamentală din literatura noastră postbelică este susținută de prof.Ilie Iovănaș, după care "capacitatea nu se identifică cu competența organelor administrative, deși, practic, putem realiza dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect de drept administrativ numai cercetând competența ei legală, stabilită în legea organică"[59]. Pe această linie de idei, autorul arată că sunt trei puncte de vedere sub care se manifestă deosebirea dintre competență și capacitate: a) capacitatea este proprie numai organelor administrative, în timp ce competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale[60]; b) întotdeauna capacitatea administrativă presupune posibilitatea de a acționa în nume propriu, competența nu presupune o astfel de independență[61]; c) atribuțiile, ce formează conținutul categoriei de competență, pot fi delegate sau repartizate altor organe sau persoane, capacitatea nu poate fi transmisă altui subiect de drept.

La prima vedere, această teză pare a fi opusă celei amintite mai sus, dar într-o analiză mai adâncită se poate constata că deosebirile sunt mai mult de nuanță terminologică, cel puțin față de concepția: competență = capacitate, în sens larg.

Așa încât, în cele din urmă, problema se reduce la semnificația pe care o dăm unor termeni atât în teorie, cât și în reglementare. În interesanta și originala construcție teoretică a prof.Ilie Iovănaș, termenul cheie este acela de **atribuții.** Astfel, autorul înțelege, sprijinindu-se și pe argumente de text, că, de vreme ce competența este un ansamblu de atribuții, care, la rândul lor, reprezintă "o investire legală cu anumite prerogative", ori de câte ori întâlnim formulate în actele normative asemenea atribuții, indiferent pentru cine (organe de stat, structuri organizatorice interne ale acestora, funcționari), suntem în prezența

---

[59]Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.121. "Capacitatea administrativă" desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ (idem, p.120), iar competența este înțeleasă ca fiind categoria ce "desemnează ansamblul atribuțiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane și limitele exercitării lor. Atribuția este investirea legală cu anumite prerogative" (idem, p.121).

[60]Pentru argumentare la data respectivă, autorul a invocat dispozițiile art.37 alin.III, devenit ulterior art.62 alin.III din fosta Lege nr.57/1968, în care se vorbea despre atribuțiile diferitelor compartimente ale aparatului propriu al comitetului executiv. Ca atare, se aprecia că ele, de vreme ce "potrivit legii aceste compartimente au atribuții legale, putem vorbi de competența de a săvârși anumite fapte, dar nu puteau avea capacitate administrativă, deoarece nu exercitau "atribuțiile respective în nume propriu" (idem, p.121). Se poate observa, cu ușurință, că intrarea în matca firească a doctrinei de drept administrativ nu a fost deloc ușoară, dar tocmai această varietate de soluții a dus, în final, cum s-a arătat deja, nu numai la regăsirea doctrinei din perioada interbelică, dar și la fortificarea acesteia chiar dacă terminologic s-au căutat alte expresii decât cele tradiționale, care, evident, deveniseră specifice "dreptului burghez", care trebuie combătut și înlocuit pas cu pas cu un "drept nou socialist" etc.

[61]Se arată, astfel, că, în general, atribuțiile organului administrativ sunt repartizate, spre a fi exercitate, compartimentelor și persoanelor care îl compun, dar acestea nu le exercită în nume propriu, ci în numele organului respectiv (ibidem).

competenței fără, însă, a fi în mod neapărat necesar și în prezența capacității. Capacitatea apare numai atunci când respectivele atribuții sunt exercitate în nume propriu. Așa fiind și reținând că rostul legiuitorului nu este de a formula construcții teoretice, ne întrebăm dacă "acele atribuții", care sunt exercitate în nume propriu, nu se deosebesc, din punct de vedere calitativ, filozofic vorbind, de cele care nu se exercită în nume propriu? Prin urmare, sub aspectul esenței, fenomenele juridice respective sunt identice? Credem că, logic, nu poate fi dat decât un răspuns pozitiv. Fiind vorba de esențe diferite, atunci se justifică evocarea lor, în planul științei dreptului, prin intermediul uneia și aceleiași categorii (noțiuni), anume **noțiunea de competență?** Evident că nu.

7. Definiția competenței și capacității

Ținând seama de aspectele precizate anterior, suntem de părere că fundamentul **capacității administrative nu-l poate constitui decât normele de conferire a competenței, pe care o întâlnim numai în cazul organelor administrației de stat, a administrației publice, în general.**

Structurile organizatorice interne, cum s-a arătat deja, nu pot avea, în principiu, atribuții în sensul **de competență**, ceea ce nu înseamnă că legiuitorul nu poate folosi și în cazul acestora termenul de atribuții, numai că trebuie înțeles că va fi vorba de alt sens al termenului respectiv, sensul de "atribuții de serviciu care se exercită prin funcționarii care compun aceste diviziuni sau acest aparat"[62]. Este posibil, însă, ca în mod excepțional anumite elemente (părți) ale structurii organizatorice interne să aibă, în intenția legii, atribuții în sens de capacitate.

Dacă revenim la terminologia tradițională, vom putea spune că ideea de capacitate administrativă evocă ideea de **persoană morală de drept public** sau, pur și simplu, **persoană administrativă.** S-a văzut că și unii autori francezi contemporani admit teza că nu toate autoritățile administrative sunt **persoane administrative,** ceea ce ar trebui să reținem și pentru realitățile juridico-structurale de la noi. Dacă legea de organizare a unui minister, de exemplu, îi recunoaște anumite atribuții unui **departament** sau unei direcții generale, trebuie să admitem că aceste structuri organizatorice au o competență **proprie**, dar imperfectă atipică și, deci, sunt autorități administrative, dar **în cadrul organului** (adică a ministerului) și nu în afara acestuia. Prin urmare, departamentul sau direcția generală rămân elemente ale **structurii administrative interne**, ele pot fi calificate, cel mult, organ intern al ministerului, dar nu pot dobândi **semnificația**

[62]Mircea ANGHENE, Competența..., în S.C.J. nr.4/1965, p.267

de element al **structurii administrative externe** şi, deci, de **persoană morală de drept public** sau de stabiliment public, în denumirea tradiţională.

Într-un eventual litigiu de contencios administrativ, nu este de conceput să figureze ca Pârât numai departamentul, ci şi ministerul, litigiul este cu **ministerul.**

Cât priveşte funcţionarii, de asemenea, trebuie făcută o distincţie foarte clară între cei care sunt **titulari de funcţii publice şi cei care sunt funcţionari administrativi, în sensul larg al termenului.** În cazul celor din prima categorie, atribuţiile respective formează conţinutul funcţiei publice şi sunt, în fond, un "fascicol" de atribuţii ce evocă competenţa, pe când în cazul celor din urmă este vorba, în fond, de anumite sarcini de serviciu. Indiferent, însă, la care categorie de funcţionari ne referim, nu se poate spune, cu rigoarea pe care trebuie să o avem faţă de categoriile ştiinţei dreptului, că "atribuţiile" acestora definesc o aşa-numită "competenţă personală", în realitate definesc conţinutul unui raport juridic complex - raportul de funcţie, respectiv al unui raport juridic. Unora li se aplică **statutul funcţionarului public**, celorlalţi li se aplică Codul muncii.

În concluzie, prin **competenţa** a organelor administraţiei publice înţelegem **ansamblul atribuţiilor stabilite de Constituţie sau de lege, ce conferă drepturi şi obligaţii pentru a duce, în nume propriu şi în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă.**

Prin capacitatea administrativă a organelor administraţiei publice înţelegem aptitudinea acestora de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenţei lor.

Următoarele note alcătuiesc conţinutul definiţiei noţiunii de competenţă: a) ansamblul de atribuţii stabilite de Constituţie sau de lege; b) atribuţiile sunt, de fapt, drepturile şi obligaţiile prevăzute de Constituţie sau de lege de a desfăşura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc şi timp; c) activitatea administrativă respectivă se realizează în nume propriu, ceea ce evocă fundamentul capacităţii, adică al aptitudinii de a fi subiect în raporturile juridice de putere; d) activitatea respectivă se înfăptuieşte în realizarea puterii publice, adică cu folosirea puterii de constrângere a statului, pentru a se impune interesul public.

În formularea definiţiei noţiunii de capacitate, am reţinut două note dominante pentru conţinutul acesteia: a) aptitudinea de a fi subiect de drept (gen proxim); b) calitatea de subiect de drept în raporturile juridice administrative pe care le presupune realizarea competenţei (diferenţa specifică).

Nu am mai reţinut în definiţia capacităţii precizarea pe care o fac unii autori "de a fi titular de drepturi şi obligaţii", deoarece prin subiect de drept se

înțelege participantul la raporturile juridice, adică purtătorul (titularul) de drepturi și obligații[63].

De asemenea, nu am reținut nici precizarea (utilizată de alți autori) "de a face acte juridice sau operațiuni administrative și materiale", pentru că ea se include de vreme ce este vorba de raporturi juridice cerute (reclamate) de realizarea competenței, iar competența presupune o anume activitate administrativă de stat, adică îndeplinirea formelor prin care aceasta se concretizează.

8. Caracterele competenței

În sfera caracterelor competenței, credem că se pot reține: a) caracterul legal; b) caracterul obligatoriu; c) caracterul autonom; d) caracterul îndeplinirii competenței prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice.

Caracterul legal, după cum s-a arătat, devenit o constantă a științei dreptului administrativ, evocă faptul că fiecare organ al administrației publice are o competență special determinată de către lege "în raport de sarcinile ce-i revin și de necesitățile diviziunii și specializării în exercitarea puterii de stat"[64].

Caracterul obligatoriu al competenței - cum, de asemenea, am mai arătat - presupune că exercitarea ei conferită de Constitutie sau de lege pentru un organ nu este o facultate, ci o obligație a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a organului respectiv de către organul său ierarhic superior. Se impune o precizare, și anume, caracterul obligatoriu al competenței nu exclude, ci dimpotrivă, presupune un drept de apreciere al organelor administrației de stat cu privire la acționarea într-o direcție, în condițiile prevăzute de lege[65]. A judeca altfel înseamnă a opune caracterul obligatoriu, caracterului legal.

---

[63] În același sens, Gh.BELEIU, op.cit., p.21

[64] Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.122; după I.VĂNTU, competența organelor administrației de stat este determinată de: natura organului; locul ce ocupă în categoria organelor administrației de stat; sarcinile pe care urmează să le îndeplinească și de sfera sa de activitate (în "Organele administrației de stat în R.S.România", op.cit., p.61). În opinia noastră, elementul hotărâtor în stabilirea competenței îl reprezintă identificarea sarcinilor, așa cum am încercat să demonstrăm în prima parte a acestui paragraf.

[65] În literatura de specialitate, se apreciază că "acest drept de apreciere indicat în lege nu privește exercitarea competenței, care este obligatorie și posibioitatea de a alege momentul în care acest organ trebuie să acționeze cu eficiență, modalitățile de acționare, soluțiile concrete ce trebuie luate etc." (Mircea ANGHENE, Competența organelor administrației de stat, în S.C.J. nr.4/1965, p.623-624).
În ce ne privește, ne exprimăm rezerva față de acest punct de vedere. Este greu din punct de vedere logic, și cu atât mai mult din punct de vedere al acțiunii concrete a organelor administrației de stat (al procesului administrativ), dacă nu imposibil, de calificat momentul în care un organ trebuie să acționeze cu eficiență... în afara exercitării competenței. Este clar că odată ce legea i-a lăsat latitudinea de a aprecia momentul "optim" în care să-și îndeplinească obligațiile, alegerea acelui moment ține de esența regimului juridic aplicabil atribuției (competenței) respective. Aici este, de fapt, problema oportunității, care, în opinia noastră, este nu numai o condiție de valabilitate a actelor și operațiunilor administrative,

Caracterul autonom al competenței este intim legat de caracterul legal al acesteia și el presupune dreptul organului administrativ de a-și exercita atribuțiile sale și, corespunzător, obligația celorlalte organe ale administrației de stat - mai ales ierarhic superioare - de a asigura independența necesară realizării lor. În virtutea acestui caracter, este interzis, ca principiu, organelor ierarhic superioare de a se substitui și de a exercita atribuțiile organelor subordonate[66], adică de a exercita ceea ce se cheamă puterea de injoncțiune. Organele ierarhic superioare, în virtutea principiului subordonării administrative, au, însă, la dispoziție puterea de instrucțiune. Se subînțelege că acest caracter nu poate fi reținut cu o atare rigoare în cazul organelor interne, oricând un ministru poate anula actul unui șef de departament și a stabili el reguli în domeniul respectiv. În aceasta constă caracterul atipic al competenței departamentului de care am vorbit mai sus. A judeca altfel înseamnă a transforma o structură internă din administrativ-ministerială într-o veritabilă structură ministerială, ceea ce a fost în intenția legiuitorului.

În literatura de specialitate, unii autori - când vorbesc de emiterea actelor administrative - se referă și la problema subordonării competenței autorității de la care emană actul față de altă competență, față de autoritatea ierarhică, față de anumite reguli procedurale[67], de unde se pot pune semne de întrebare cu privire la justețea caracterului pe care-l analizăm aici. Este doar o aparență, pentru că, deși se folosește termenul de subordonare, care oricum nu poate fi opus celui de autonomie, se au în vedere condițiile prevăzute de lege pentru exercitarea unor competențe.

În fine, prin cea de-a patra trăsătură, am dorit să relevăm îndeplinirea de către organele de conducere în ansamblul lor a atribuțiilor care formează conținutul competenței[68], pe de o parte, respectiv prin exercitarea fiecărei funcții publice din cadrul organului respectiv, pe de altă parte. Prin urmare, exercitarea atribuțiilor este legată de organele de conducere și, respectiv, de funcții și nu de persoanele fizice. Un autor explică acest caracter precizând: "competența este legată de funcție și nu de persoană"[69].

---

ci, mai mult, o condiție de legalitate. (Vezi, în același sens, și Romulus IONESCU, op.cit., p.251-252, precum și pag.49-59 din vol.II al tratatului nostru.)

[66] I. VÂNTU, în "Organele administrației de stat...", p.62

[67] Vezi Al.NEGOIȚĂ, Drept administrativ..., p.246-251

[68] În acest sens, vezi Mircea ANGHENE, op.cit., p.627

[69] Al.NEGOIȚĂ, op.cit., p.241, unde, pe lângă trăsăturile pe care le-am analizat mai sus, excluzând autonomia, se mai citează drept trăsătură a competenței și: 1) permanența; 2) competența se exercită fără nici o discriminare cu privire la toate persoanele; 3) cel care o exercită nu poate renunța la ea și nici nu o poate încredința prin mandat altei persoane. Suntem de părere că prima și ultima trăsătură țin de funcția de stat și, deci, trebuie analizate în legătură cu aceasta, iar cea de-a doua este un drept fundamental al cetățenilor români, egalitatea în drepturi (art.6, 16 din Constituție), deci este cu mult

9. Clasificarea competenței

Competența, cum tradițional se susține în literatura de specialitate, este de trei feluri: materială (rationae materiae), teritorială (rationae loci) și temporală (rationae temporis).

Competența materială desemnează, practic, sfera și natura atribuțiilor unui organ al administrației publice. Din acest punct de vedere, se distinge o competență generală, în toate domeniile și ramurile de activitate și o competență specială, de ramură sau de domeniu, care nu trebuie confundată cu competența special determinată ce caracterizează toate organele administrației de stat. Chiar competența materială generală a unui organ administrativ (de ex. a Guvernului), este o competență special determinată din punct de vedere al criteriului legalității și autonomiei[70].

Față de dispozițiile Constituției, la nivel central sunt organe de competență materială generală - Președintele României și Guvernul -, iar la nivel local - Prefectul, consiliul județean, consiliul local și primarul.

Competența teritorială desemnează limitele teritoriale ale acțiunii organelor administrației publice, adică limitele în spațiu, în care pot fi exercitate atribuțiile conferite de lege. Aceasta este, la rândul său, de două feluri: generală și locală. Competența teritorială locală se referă numai la anumite porțiuni de teritoriu stabilite, de regulă, în funcție de unitățile administrativ-teritoriale[71]. Se impun două precizări cu privire la această formă a competenței: a) organele competente în unități administrativ-teritoriale (ex. într-un județ) pot să rezolve probleme, deci să acționeze, în limite mai restrânse, pe anumite porțiuni din acel teritoriu; nefiind nici un obstacol legal, aici operează principiul cine poate face mai mult poate face și mai puțin; b) unele organe administrative "nu-și exercită atribuțiile într-un cadru teritorial bine determinat"[72], cum este cazul unor instituții publice sau regii autonome.

Competența temporală înseamnă limitele de timp (perioada de timp) în care un organ administrativ își poate exercita atribuțiile, în conformitate cu legea. De regulă, organele administrației de stat au o competență temporală nelimitată,

---

mai mult decât o trăsătură a competenței unui organ de stat și, respectiv, mai mult decât un principiu fundamental de organizare și funcționare a organelor statului.

[70] Vezi, în acest sens, Romulus IONESCU, op.cit., p.110-111.

[71] Uneori, competența teritorială locală se stabilește și în baza altor factori decât unitățile administrativ-teritoriale, ex.: locul săvârșirii unei fapte, în materie de contravenții; unitatea teritorială în care se află bunul impozat, în materie de impozite; factorul geografic, în cazul administrației apelor sau al transporturilor etc.; factorul geografic combinat cu cel economic și social. Vezi, în acest sens, și Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.124, Mircea ANGHENE, op.cit., p.622.

[72] Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.124

întrucât normele juridice care le înființează și organizează nu le stabilesc un timp determinat de existență (ființare), ele fiind înființate și organizate pe timp nedeterminat. Sunt, totuși, situații în care unele organe administrative se înființează pe o perioadă de timp prestabilită sau în care normele juridice de conferire a competenței prevăd îndeplinirea unor atribuții din cadrul acesteia numai într-o perioadă limitată de timp[73]. Aici trebuie amintite și organele administrative eligibile: Președintele României, Guvernul, Consiliul județean, Consiliul local, Primarul, care, potrivit legislației noastre, sunt alese pentru un mandat de 4 ani.

Această formă a competenței special determinată a organelor administrației de stat nu trebuie confundată cu caracterul temporar al unor acte emise de organele administrative[74].

[73]Romulus IONESCU, op cit., p.118

[74]Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.125, unde se arată, pe deplin întemeiat, că, "de regulă, actele administrative sunt emise pentru o perioadă nedeterminată, ceea ce înseamnă că ele produc efecte și dincolo de limitele temporale în care organul emitent își poate exercita atribuțiile. Altcori, însă, actele administrative sunt emise pentru a produce efecte doar într-o perioadă determinată în limitele sau în afara limitelor de timp ale organului emitent" (idem).

CAPITOLUL II

PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

§ 1. Istoric şi elemente de drept comparat privind şeful de stat

1. Formele şefului de stat în epoca preiluministă

Aristotel, creatorul dreptului constituţional, după cum se exprimă prof.Constantin G.Dissescu[1], are meritul de a fi încercat prima clasificare a formelor de guvernământ, propunând cele trei grupe: **monarhia** (concentrarea puterii în mâna unei singure persoane), **oligarhia** (puterea se împarte între mai mulţi indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns), **democratia** (poporul exercită direct puterea). Se poate spune că evoluţia ulterioară a fenomenelor politico-statale nu a făcut altceva decât să întărească construcţia teoretică a lui Aristotel care, ca idee metodologică, este valabilă şi la ora actuală, ţinând, însă, seama de amendamentele aduse de iluminişti, formându-se ceea ce doctrina contemporană califică a fi concepţia (clasificarea) clasică[2].

De fapt, şi Platon s-a ocupat de formele de guvernământ, vorbind despre **monarhie,** bazată pe autoritate şi despre **democraţie,** bazată pe libertate, spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe **autoritate şi libertate,** propunând constituirea a patru puteri, prima fiind "un consiliu suprem compus din 10 foşti păzitori ai legilor". Cum se exprimă şi Constantin G.Dissescu, acest Consiliu "corespunde la ceea ce e azi **Capul Statului** sau la ceea ce e în Elveţia Consiliul Federal"[3]. După Platon, Regele este "păstorul poporului".

---

[1]Constantin G.DISSESCU, Cursul de drept public român, Stabilimentul Grafic, I.V.SOCEC, Bucureşti, 1890. pag.9

[2]Cum am arătat şi în tratatul de Drept constituţional (§ 76), prof.Ion DELEANU spune, în mod expres, că urmează "clasificarea clasică" ce pleacă de la Aristotel, pe care o "confruntă" cu "realităţile istorice contemporane". Pe această linie de idei, autorul reţine că realitatea istorică acum este mai complexă, apărând elemente total necunoscute în epocile istorice anterioare, arătând că **monarhia** tinde să rămână o formă de guvernământ mai mult **simbolică, aristocraţia** este pe punct de dispariţie, **republica** a dobândit altă semnificaţie decât cea originară etc. (Ion DELEANU, Drept constituţional şi instituţii politice, I, Bucureşti, 1991, pag.34, nota 4). Ceea ce ne interesează aici, la cursul de drept administrativ, este **stabilirea** denumirii şi, corespunzător, a sarcinilor (funcţiilor) cu valoare de principii cardinale a **şefului de stat,** în raport de o formă de guvernământ sau alta, fiind de la sine înţeles că specific unei forme de guvernământ nu este numai denumirea **şefului de stat,** dar şi natura sa juridică, natura şi felul raporturilor în care el se află cu poporul, cu Parlamentul, cu Guvernul, precum şi cu alte autorităţi ale administraţiei publice. Complexitatea şi subtilitatea acestor raporturi nu este dată numai de forma de guvernământ, în sine, ci şi de regimul politic.

[3]Constantin G.DISSESCU, op.cit., p.37. Autorul are în vedere Constituţia României din 1866, care califica **Regele** ca şef al puterii executive. "Puterea executivă este încredinţată Regelui, care o exercită în modul regulat prin Constituţie" (art.35), respectiv "Capul puterii armate" (art.93 alin. 10), de unde

Dacă mergem la doctrina anterioară lui Platon, începând cu primele teorii politice, filozofice şi morale din India şi China, vom constata că în centrul lor, într-un fel sau altul, apare problema personalizării puterii, a simbolizării ei, printr-un individ sau printr-un grup de indivizi; de aici elementul fundamental de referinţă pentru doctrina lui Aristotel, a iluminiştilor secolului XVIII sau a autorilor contemporani în identificarea **formelor de guvernământ** şi, în mare parte, a regimurilor politice.

Este o axiomă a dreptului public, o adevărată dogmă - statul nu este conceput fără un şef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în anumite sisteme politice. Fundamentările teoretice au fost şi sunt diferite, fiind intim legate de teoriile cu privire la fundamentarea şi natura suveranităţii însăşi.

În India Antică, de exemplu, toate ideile morale religioase şi politice vin din voinţa supremă, relevată prin legile lui Manu, guvernământul fiind **teocratic.** Nu se poate spune că în legile lui Manu se pune accent pe ideea de **şef de stat,** dar se pune accent pe ideea de inegalitate ca bază a statului, India fiind patria mamă a **castelelor,** fundamentându-se, practic, o castă a şefilor (brahmani). În **China,** mai ales prin filozofia lui Confucius, se recunoaşte, tot în baza dreptului divin, **Regelui** (împăratului) legitimitatea de şef al statului în calitate de "Fiu al Cerului", adică de persoană delegată (aleasă) pentru a avea raporturi intime cu divinitatea[4], concepţie care se regăseşte şi în filozofia politică japoneză. La ora actuală, Constituţia Japoniei consacră încă formula după care împăratul este "Fiul Soarelui", cum am arătat şi în tratatul de drept constituţional.

Apoi, chiar la greci, în lucrările lui **Homer,** găsim ideea că guvernarea unuia este mai bună decât a multora, că Regele guvernează cu povaţa capilor mai

---

calificarea dată de doctrină şi de "Cap al statului". De fapt, Constituţia în mod implicit precizează că Regele este Şeful Statului: "Regele nu va putea fi tot de-o-dată şi şeful unui alt stat fără consimţământul Adunărilor" (art.91 alin.1).

[4]Tocmai de aceea, Confucius povăţuieşte pe miniştri, care nu se înţeleg cu Şeful Statului, pentru a guverna după dreptate, nu după dorinţe personale să se retragă; plecându-se de la dogma dreptului divin - **împăratul,** care se află în raporturi directe intime cu Divinitatea, fiind "Fiul Cerului", nu poate guverna decât cu dreptate. De altfel, toată filozofia politică şi practica guvernării la **chinezi,** până în vremurile moderne, a fost axată pe ideea cultului sacrosant al împăratului. Se ştie că simpla apropiere de palatul imperial a unui om de rând era sancţionată cu tăierea capului, iar formula de presiune politică şi de capacitare a graţiei imperiale de către marile familii o reprezintă "instituţia concubinei" împăratului. Era o mare cinste după cum aflăm din cărţile cu caracter ştiinţific sau literar (vezi romanul "Visul din Pavilionul Roşu") ca o fecioară dintr-o înaltă familie să fie acceptată la curtea imperială în calitate de concubină a împăratului, era un suprem titlu de noblete nu numai pentru ea, ca persoană, dar pentru neamul (familia) ei. Pentru un vizitator din Europa, mai ales dacă este mai puţin avizat, Palatul de lamă, în faţa căruia se află piaţa în care nu cu mult timp în urmă tancuri au sfărâmat trupuri de tineri,, cu sumedeniile lui de apartamente pentru concubinele împăratului, poate apărea doar ca o dovadă a desfrâului şi imoralităţii imperiale, pentru vizitatorul asiatic apare ca fiind dovada unei filozofii şi a unui regim de guvernare, cu nimic mai monstruos decât orgiile împăraţilor romani, haremurile împăraţilor otomani sau ospeţele, terminate cu tăieri de capete, ale domnitorilor noştri.

însemnați, el fiind sacrificator, judecător și comandant, "cu alte cuvinte, suprema expresiune a funcțiilor în stat"[5].

Dacă este să ne raportăm la "geniul roman", este suficient să amintim de **Republica** lui Cicerone, în care **statul** este definit **"res populi"**, scopul guvernului fiind binele poporului; autorul având o preferință pentru **monarhie** (regalitate), a combătut **tirania** și a recomandat ca formulă ideală "aristrocația temperată prin orice influență populară". Romanii excelează, însă, prin teoria lui **imperium** și a **drepturilor regaliene**, care au devenit elemente cardinale în divizarea pe care au făcut-o dreptului, în **public** și **privat,** valabilă, în opinia noastră, până în prezent[6].

Tezele anticilor sunt preluate de **Renaștere,** fiind suficient să ne oprim la "Principele" lui **Machiaveli**, în care și religia este justificată ca un mijloc de guvernământ (**instrumentum regni**) pus la dispoziția **Statului**, adică a **Principelui.** Tezele sale sunt deja aspecte ale limbajului curent, cuvântul "machiavelism" fiind folosit nu numai pentru a caracteriza oameni politici, ci orice om fără scrupule: "Scopul scuză mijloacele", dar este de reținut că sub aspect filozofic, **Principele** pledează pentru obținerea **libertății**, prin suprimarea **nobleței**[7], fiind aici teza cardinală a luptei dintre **Rege** și **seniori** în tot evul

---

[5]Vezi, pentru alte amănunte, Constantin G.Dissescu, op.cit., p.33.

[6]Vezi pe larg asupra acestei chestiuni § 8 din tratatul nostru de drept constituțional.

[7]Autorii de filozofie politică sau de drept public îi recunosc un merit incontestabil lui Machiaveli, acela de a fi analizat **ingratitudinea politică**, demonstrând că este un efect firesc al politicii însăși. El remarcă că dacă oamenii politici ar ține seama de serviciile ce le-au fost aduse, ar ajunge să fie paralizați în acțiunile lor, teorie care este plasată pe fundamentul mai general al demersului său filozofic exprimat în binecunoscutul adagiu: **"homo hominis lupus"**. După el, oamenii sunt structurali răi, se sfâșie precum lupii, de unde inutilitatea bunătății, dacă ești bun, **te înșeală**, de aceea, el este adeptul unei **"democrații sângeroase"**, spunând, fără menajamente, că atunci când prin simpla intimidare **Principele** nu poate guverna, el trebuie să meargă mai departe, suprimând fizic pe cei care îi împiedică calea, justificarea fiind: patriotismul și libertatea. Paradoxal la prima vedere, dar el dorea unitatea Italiei și era convins că numai prin asemenea mijloace s-ar putea obține, de fapt, el se pronunța pentru superioritatea republicii ca formă de guvernământ, necunoscând principiul electiunii. (Vezi pentru dezvoltări Constantin G.DISSESCU, op.cit., p.53-56.)

În volumele anterioare, ca și în tratatul de drept constituțional, ne-am mai exprimat pe această idee. Este adevărat că viața politică este plină de **ingratitudini;** eu însumi le-am trăit din plin. După ce s-a terminat Constituția, în decembrie 1991, a cărei semnificație va fi judecată de istorie, am căzut fizic, o boală mai veche a recidivat, m-am internat în spital, faptul că nu m-a căutat nimeni dintre șefii politici, care au beneficiat din plin de munca mea, nu este nimic, dar când am revenit în Senat, deja biroul meu era repartizat altcuiva etc. și, în general, am suportat "biciuiri" și marginalizări, ca și cum aș fi făcut un mare rău. Nu mai vorbesc de "furcile caudine" din facultate, a trebuit să lupt 4 ani pentru a obține titlul de profesor și a mi se recunoaște dreptul de a conduce doctoranzi. Este adevărat că oamenii sunt și răi, dar nu este mai puțin adevărat că viața politică este și plină de satisfacții, iar oamenii sunt și buni, minunați, mai la tot pasul. Depinde de noi ce sens vrem să dăm existenței noastre pe această lume; oare, întâmplător, la noi, în basme, întotdeauna Făt-Frumos învinge Zmeul? Rămân, însă, în istorie, câteva cazuri celebre de ingratitudine politică. Din Antichitate, ne referim numai la Scipio Africanul, senatorul Romei, învingătorul lui Hanibal, care, acuzat de un tribun, după investigațiile lui Caton, căde a se fi lăsat corupt de Antioch, s-a apărat spunând: "Romani, aduceți-vă aminte că într-o zi ca cea de astăzi am

mediu. Această temă a dus şi la Magna Charta Libertatum din 1215 şi la absolutismul monarhic, simbolizat strălucit de Ludovic al XIV-lea, dar şi la revoluţiile burgheze şi la Declaraţia de independenţă din America ori la Declaraţia de drepturi din Franţa anului 1789.

La tezele iluminiştilor nu s-a ajuns aşa de simplu, însă, o influenţă considerabilă au avut-o reprezentanţii reformişti, cel mai important fiind francezul Hubert Lanquet, care, în ecuaţia contractuală dintre Rege şi Dumnezeu introduce şi poporul (Regele este obligat nu numai către Dumnezeu, dar şi către popor)[8], doctrina tyranicidului a lui Mariana (poporul are dreptul să suprime viaţa tiranilor), ideile lui **Bacon**, tezele şi doctrinele lui **Bodin, Thomas Morus, Campanella, Grotius, Hobbes, Puffendorf** etc.

2. Iluminiştii şi doctrina modernă cu privire la şeful de stat

Teoria lui Hobbes pleca de la ideea că omul ar fi o fiinţă anti-socială prin natura lui, ori, încă din Antichitate, mai ales prin tezele lui Aristotel, s-a impus teoria lui "zoon politikon", omul este o fiinţă sociabilă, tocmai acest fapt natural l-a făcut să se asocieze să ajungă de la hoarda primitivă la **stat.** "Cine trăieşte izolat, spunea Aristotel, sau este degradat, sau este o fiinţă superioară celorlalţi", teze pe care le dezvoltă admirabil scriitorii, filozofii şi legislatorii secolului luminilor[9] .

învins pe Hanibal la Zama. Să mergem la Capitoliu ca să mulţumim zeilor", iar poporul l-a urmat cu entuziasm, acuzatorii rămânând singuri. Peste câteva zile, a fost dat din nou în judecată şi acelaşi popor a dat dovezi de cea mai cumplită ingratitudine, acceptând cu satisfacţie mai mare ca Scipio să fie condamnat la exil. Din epoca modernă şi contemporană, este suficient să amintim cazul Bălcescu (căruia nu i s-a permis să moară pe pământul ţării), cazul Cuza, apoi cazurile Titulescu sau mareşalul Antonescu (care, la proces, în ultimul cuvânt, a spus: "Iar tu, popor ingrat, nu vei avea nici măcar cenuşa mea").

[8]Lanquet (nu se cunoaşte anul naşterii, a decedat la 1501) ne apare ca un precursor al teoriilor revoluţionare, afirmând că **Poporul** a creat **Regii**, de unde şi dreptul poporului de a pretinde Regelui, bazându-şi întreaga doctrină **Lex regia** din dreptul public roman, prin care poporul a cedat drepturile sale împăratului. După cum se cunoaşte, **Lex regia** este o lege imaginată de redactorii **Codului Iustinian**, care avea ca scop mascarea uzurpării puterii de către împăraţi. Justinian a avut aceeaşi preocupare ca şi August, de a salva aparenţele (grija dintotdeauna a monarhilor luminaţi), căutând prin această lege să ofere o probă verificabilă pentru renunţarea de către popor la drepturile sale în favoarea împăratului (vezi şi Constantin G.DISSESCU, op.cit., p.57). Pentru istoria doctrinelor politico-uridice, nu mai are relevanţă dacă **Lanquet** a crezut sincer într-o lege care se dovedea proba unui "contract de guvernare" ce n-a intervenit, în fapt, niciodată, importante sunt efectele doctrinei sale, dezvoltarea ei într-o formulă devenită celebră, de către **Roussseau.** Este de menţionat că până la Rousseau ideea unui contract între **Monarh** şi **supuşii** săi apare şi la filozoful englez Hobbes (1588-1679), dar este un "contract administrativ", ca să ne exprimăm aşa, el leagă numai pe supuşi nu şi pe monarh. Dacă Monarhul ar fi pus într-o situaţie egală, atunci i s-ar ştirbi prerogativele autorităţii, unde ar mai fi "superiorul care să aibă o acţiune asupra inferiorului lui"?

[9]Elementul fundamental al filozofiei iluministe l-a reprezentat teoria dreptului natural, bazată pe ipoteza contractului social, elaborată de Hugo Grotius şi preluată în formulări diferite, nu de puţine ori contradictorii, de scriitorii politici ca: Thomas Hobbes (1588-1679), Samuel Prefendorf (1632-1694),

Montesquieu (1689-1755) pleacă de la ideea că legea, fie socială, fie politică, fie civilă, este "raţiunea omenească, întrucât guvernează popoarele", dar mai adaugă că raţiunea omului, prin firea ei, este relativă şi variabilă, însă **justul** şi **injustul** nu sunt create de om, ele există **a priori.** Apoi, el furnizează celebra teză a contracarării puterii prin putere, plecând de la adevărul că orice om care deţine puterea tinde să abuzeze de ea, de aici ideea de **şef de stat** începe să fie asociată nu cu ideea de putere suverană, ci cu ideea de **şef al puterii executive**, mai ales după ce teoria sa a fost "corelată" cu teoria lui Rousseau.

Rousseau (1712-1778) bazează organizarea socială pe voinţa liberă, care este esenţa naturii umane; la întrebarea pentru ce omul trăieşte în societate, el răspunde : a) pentru că este **silit** de trebuinţele naturii sale (idee comună cu Hobbes) şi b) pentru că el **voeşte** să trăiască în societate. De aici celebra teorie a contractului social între oameni care s-au "asociat", care au convenit să trăiască în societate, aceasta în condiţiile în care el **nu admitea delegarea suveranităţii**, pentru el voinţa tuturor sau voinţa majorităţii reprezenta **voinţa politică a guvernării.** Se ştie că teoria lui Rousseau, a **nedelegării suveranităţii** a fost reflectată în Constituţia Franţei din 24 iunie 1793, care chema la votul legilor toate comunele Franţei, sistem care a eşuat lamentabil.

După cum remarcă prof.Constantin G.Dissescu, Rousseau este pentru "guvernământul tuturor", pe când Hobbes este pentru "guvernământul unuia singur", dar în ambele sisteme "dăm peste despotism", iar dacă ar fi să alegem, "preferăm negreşit teoria lui Hobbes, pentru că mai uşor poţi la un moment dat să chemi la răspundere pe un singur om, să te scapi de dânsul, pe câtă vreme tirania majorităţii e mult mai greut de înlăturat[10]. În acest context de idei, distinsul profesor român, preluând, de altfel, teze cunoscute ale exegeţilor lui Rousseau, remarcă că scopul frumos al teoriei sale, **libertatea, egalitatea, voinţa tuturor,** duce, în final, la suprimarea libertăţii adevărate: "căci acolo unde domneşte

---

John Locke (1632-1704), Cristian Wolf (1679-1754), Gabriel Bonnet de Mably (1709-1785), J.J.Rousseau (1712-1778) etc. După cum se arată şi în literatura noastră de drept public, două idei se regăsesc ca un fel de numitor comun la fiecare dintre susţinătorii acestei teze: a) condiţia primară a existenţei umane este starea de natură caracterizată prin faptul că, în cadrul ei, indivizii, în lipsa unei puteri constituite care să le impună anumite ordine, trăiau în raporturi de deplină independenţă unii faţă de alţii şi b) oamenii, când se conving de necesitatea convieţuirii într-o comunitate organizată, renunţă la libertatea absolută de care se bucurau mai înainte şi acceptă să se supună unei autorităţi superioare lor, renunţare care se face pe baza unui **contract social**, rezultat al liberei manifestări de voinţă a indivizilor (vezi Tudor DRĂGANU, Drept constituţional şi instituţii politice, vol.I, Universitatea Ecologică "Dimitrie Cantemir", Facultatea de Drept, Târgu-Mureş, 1993, pag.15-16).

[10]Constantin G.DISSESCU, op.cit., p.73-74

axioma: **salus populi suprema lex esto**, acolo unde libertatea individuală e sacrificată în numele libertății tuturor, adevărata libertate este sugrumată"[11].

Fără a intra în detalii, în acest context de idei, ne exprimăm rezerve că teoria lui Rousseau a reprezentat punctul de plecare al tezelor socialiste, comuniste, la 1890, când scria Dissescu, care își făcuse studiile la Paris; lucrurile erau clare, tezele lui Marx și Engels erau arhicunoscute în Europa și în lume, ilustrul profesor român s-a lăsat furat de patima liberalismului. Nu trebuie uitat că întreaga teorie a lui **Rousseau** avea ca substrat ideologic înlăturarea absolutismului monarhic, prin teoria contractului social el a urmărit să demonstreze că suveranii nu sunt absoluți, de vreme ce **suveranitatea**, ca și libertatea, rezidă în popor și nu pot fi delegate.

Tezele lui Rousseau au, înainte de toate, meritul de a pune sub semnul întrebării dogma dreptului public cu privire la "puterile arbitrare ale șefului statului", **doctrina lui Rousseau împreună cu teoria lui Montesquieu și teza drepturilor naturale, reprezintă fundamentul dreptului public modern.**

Rousseau a pledat, de fapt, pentru democrația directă, devenind celebră afirmația: "Poporul englez crede că este liber: el se înșeală; el nu este liber decât în timp ce alege pe membrii parlamentului. Îndată ce aceștia sunt aleși, el este sclav, el nu este nimic"[12].

Despre contradicțiile din opera lui Rousseau ori despre contradicțiile dintre tezele sale și cele ale lui Locke ori ale altor iluminiști s-au scris tomuri și tomuri; ceea ce interesează, ca idee, în studiul nostru, este faptul că prin operele iluminiștilor se pune, pentru prima dată, ideea legitimității puterilor
șefului de stat, iar după unii autori și ideea răspunderii acestuia în fața poporului, considerat suveran[13].

Cum s-a arătat, în dreptul public modern ideea șefului de stat este legată de **forma de guvernământ**, concept prin care, de regulă, s-a răspuns la întrebarea: cine exercită puterea suverană în stat: o singură persoană (monocrația), un grup

---

[11]Aceste afirmații îi oferă posibilitatea prof.DISSESCU să-și exprime ideile liberale (se știe că a fost unul dintre fruntașii liberali, de numele său fiind legată și Constituția din 1923) și să critice ideile socialiste (idem, p.74).

[12]J J ROUSSEAU, Contractul social, București, 1957, Cartea III, Cap.XV.

[13]Grotius, Wolf sau Vattel au fundamentat, fără echivoc, teza după care înstrăinarea libertății indivizilor în folosul monarhului este subordonată unor condiții; Grotius admitea ideea rezistenței poporului față de rege, atunci când acesta pune în pericol existența societății sau violează normele fundamentale acceptate prin pactul încheiat cu supușii săi, iar Vatell a fost de părere că: "prințul deține autoritatea de la Națiune; el are exact atâta din aceasta cât a voit ca să-i încredințeze" (Vatell, Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, vol.I, Paris, 1830, p.179, citat după Tudor DRĂGANU, op.cit. p.32), iar Locke a formulat ideea **drepturilor omului**, care îi aparțin în stare de natură, ce nu se înstrăinează de el când intră în societatea civilă, drepturi ce trebuie respectate de suveran. Tocmai pentru garantarea respectării acestor drepturi, Locke și mai apoi Montesquieu au imaginat un anume mod de organizare a puterilor publice, **celebra teorie a separației puterilor.**

de persoane (oligarhia) sau mase largi ale poporului (democrația)? Nu mai puțin, noțiunea a dobândit și semnificația definirii statului sub aspectul modului de desemnare a șefului de stat unipersonal și al legăturilor acestuia cu celelalte autorități statale. Din acest punct de vedere, formele de guvernământ sunt clasificate, ca regulă, în două categorii: **monarhii** și **republici;** în **monarhie,** șeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viață, în timp ce în **republică,** șeful de stat (denumit, cel mai adesea, președinte) este ales pe un termen determinat, fie de popor, prin vot direct sau indirect (sistemul electorilor), fie de Parlament[14]. Potrivit sensului actual, general acceptat, va trebui considerată republică și un stat al cărui șef guvernează autocratic, cu condiția să nu pretindă că deține puterea pe baze ereditare[15].

Prof.Ion Deleanu are un punct de vedere diferit și poate că punctul său de vedere va deveni dominant peste ani (asistăm, de pildă, la instaurarea, în Coreea de Nord, a unei dinastii republicane), cum am avut ocazia să arătăm și în lucrarea noastră de Drept constituțional și instituții politice, dar putem să mai adăugăm câte un adjectiv la republică, vorbind, cum am propus, de **republica democratică, republica comunistă** și, de ce nu, de **republica revoluționară,** spre a contura o imagine și asupra esenței regimului politic în cauză[16].

Mai trebuie, însă, să remarcăm că formula șefului de stat unic și unipersonal, fie monarh, fie președinte, nu se practică peste tot în lumea contemporană, mai sunt țări unde sunt două autorități care exercită prerogativele

---

[14]Cum am arătat și în tratatul nostru de Drept constituțional (§ 76), la actuala distincție **monarhie - republică** s-a ajuns prin simplificarea conceptului de **republică** față de cel fundamentat în secolul XVIII, pe fondul ideologiei revoluțiilor burgheze. Atunci termenul de **republică** era utilizat mai aproape de sensul termenului **democrație,** avându-se în vedere nu numai unicul criteriu al desemnării șefului de stat, ci un complex de criterii: colegialitatea exercitării puterii, alegerea pe termen relativ scurt a organului executiv, abolirea funcțiilor ereditare și instaurarea unei depline egalități între oameni (vezi M.PRÉLOT, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1972, pag.334). Pe de altă parte, nici noțiunea de **monarhie** nu mai coincide cu cea de "monocrație", deoarece în monarhiile moderne puterile monarhului ca șef al statului sunt limitate la prerogativele prevăzute de Constituție, monarhului opunându-i-se o "adunare reprezentativă" cu caracter mai mult sau mai puțin popular și o justiție mai mult sau mai puțin independentă" (Tudor DRĂGANU, op.cit., pag.189), de unde și expresiile "monarhii limitate" sau "monarhii constituționale". Multe Constituții monarhice, din secolul trecut sau din secolul XX, cum am arătat în lucrarea noastră de drept constituțional (§ 63) consacră și ideea guvernării de către monarh în numele poporului (este modelul belgian de la 1831, preluat și în Constituțiile monarhice din România, inclusiv în Constituția din 1938 a dictaturii Regelui Carol al II-lea), de unde și expresia ce conține o **contradictio in terminis**, de "monarhii reprezentative".

[15]Tudor DRĂGANU, Drept constituțional și instituții politice, op.cit., pag.189

[16]Dacă acceptăm această terminologie, atunci am putea spune că România, între 1947-1989 a fost o **republică comunistă,** între 27 decembrie 1989 (Decretul-Lege nr.2 din 27 decembrie 1989 stabilește că numele țării este România, iar forma sa de guvernământ **republica**, publicat în Monitorul Oficial nr.4 din 27 decembrie 1989) și 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a Constituției) o **republică revoluționară,** iar **după 8 decembrie 1991** a devenit o **republică democratică, cu un regim semi-prezidențial atenuat.** În alți termeni, am putea vorbi despre **Republica I comunistă; Republica II revoluționară** și **Republica III democratică.**

şefului de stat (monarhul şi guvernul, ex.Anglia), respectiv ţări în care şeful de stat este pluripersonal (ex. **doi căpitani regenţi** în cea mai veche republică - Republica San Marino; **Consiliul Federal**, format din 7 miniştri, prezidat de unul dintre ei, ales pe o perioadă de 1 an ca preşedinte al Confederaţiei, în Elveţia etc.). Apoi, nu trebuie să uităm că în unele republici **şeful de stat** este şi şeful administraţiei, pe când în alte republici alături de şeful de stat există şi un şef de guvern, denumit fie Prim-Ministru, fie preşedinte al Consiliului de Miniştri, aceasta după cum ne plasăm într-un regim politic prezidenţial, semi-prezidenţial sau parlamentar. Faţă de terminologia pe care am propus-o, regimurile prezidenţialiste din America Latină şi Africa, la care face referire constant doctrina occidentală, ne apar sub aspectul formei de guvernământ ca **republici nedemocratice.**

Întrucât aspectele principale, ca şi nuanţările, pe regimuri politice, ale formei de guvernământ se cercetează la dreptul constituţiona, în prezentul studiu, fiind vorba de o cercetare din perspectiva ştiinţei dreptului administrativ, ne vom rezuma numai la exemplificări din constituţiile democratice, fie monarhice, fie republicane, spre a putea oferi criterii de comparaţie pentru soluţia la care s-a oprit legiuitorul constituant din 1991.

3. Reflectarea constituţională a instituţiei şefului de stat

Dacă facem abstracţie de Constituţia S.U.A., care are o structură cu totul aparte, precum şi de faptul că Marea Britanie nu are o Constituţie scrisă, restul constituţiilor din ţările occidentale cuprind o subdiviziune consacrată şefului de stat, preşedinte de republică sau monarh, după caz, al cărei loc şi pondere variază după tipologia constituţiei, după natura regimului politic consacrat sau după anumite particularităţi naţionale. Am arătat şi cu alt prilej că vorbim de câteva valuri ale constituţionalismului, care sunt reflectate nu numai în conţinutul de idei al constituţiilor, dar şi în limbajul folosit ori în tehnica de redactare, fără a se înţelege, de pildă, că în anii '80 nu s-au adoptat constituţii în stilul secolului XIX (ex. Constituţia Olandei).

Astfel, în Constituţia Belgiei din 7 februarie 1831, care a influenţat mai toate constituţiile monarhice din Europa, în Titlul consacrat puterilor, după Parlament, întâlnim capitolul intitulat "Despre Rege şi miniştri"[17], punându-se accent pe aspectele succesiunii la tron. Este de reţinut că unele constituţii încep titlul (capitolul) consacrat puterilor şi suveranităţii cu instituţia monarhului (ex.

[17] În Constituţia Olandei, acest capitol este denumit "Guvernarea" (vezi şi § 72 din tratatul nostru de Drept constituţional).

Constituția Luxemburgului)[18], iar altele plasează instituția monarhului imediat după capitolul preliminar (ex. Constituția Danemarcei). Calitatea monarhului de șef de stat în unele constituții este prevăzută expres (ex. art.56 alin.1 din Constituția Spaniei: "Regele este șeful statului, simbol al unității și permanenței sale"), în altele este prevăzută implicit[19], iar în altele este sugerată prin folosirea altor expresii, cum ar fi: "puterile constituționale ale Regelui", "autoritatea regală"[20] sau, pur și simplu, "regalitate" ori "conducerea regatului" (ex. art.13 din Constituția Norvegiei). Referitor la succesiune, în unele Constituții se consacră principiul priorității primului născut legitim (ex. art.25 din Constituția Olandei), alte constituții stabilesc o preferință pentru bărbați (ex. art.57 alin.1 din Constituția Spaniei), iar alte constituții stabilesc principiul primului născut numai pe linie bărbătească, cu excluderea perpetuă a femeilor și a descendenților acestora (cum au fost și Constituțiile române din 1866 și 1923).

Constitutiile care consacră regimuri politice parlamentare, ca regulă, plasează subdiviziunea consacrată Președintelui Republicii după cea consacrată Parlamentului[21], iar calitatea de șef de stat a președintelui, la fel ca și în constituțiile monarhice, este fie prevăzută în mod expres[22], fie sugerată prin alte expresii, fie subînțeleasă din modul în care sunt reglementate atribuțiile[23].

Constituțiile care consacră regimuri politice prezidențiale sau semi-prezidențiale, dimpotrivă, ca regulă, plasează materia consacrată Președintelui Republicii înaintea celei consacrate Parlamentului, exemplul tipic în această privință oferindu-ni-l Constituția Franței[24]. Calitatea de șef de stat a

[18]În această optică metodologică se încadrează și Constituția Spaniei, cu precizarea că este vorba de titluri de sine stătătoare și nu capitole ale unui titlu consacrat puterilor: Titlul II "Despre Coroană"; Titlul III "Despre Cortesurile generale"; Titlul IV "Despre Guvern și despre Administrație" etc

[19]De exemplu, art.5 din Constituția daneză, care menționează că Regele nu poate fi suveran al altei țări, fără consimțământul Parlamentului (Folketing) sau art.62 alin.1 din Constituția Belgiei: "Regele nu poate fi în același timp șeful unui alt stat fără asentimentul celor două Camere".

[20]Vezi, în acest sens, art.32, 33, 35, 36, 37 din Constituția Olandei.

[21]O excepție de la această regulă ne oferă Constituția Greciei, care, în Partea a III-a "Organizarea și funcționarea de stat", după o secțiune introductivă, cuprinde mai întâi Secțiunea (Secțiunea B) "Președintele Republicii" (structură pe trei capitole: Desemnarea Președintelui, Puterile Președintelui și responsabilitatea pentru faptele și actele sale, Responsabilitatea specială a Președintelui Republicii (art.30-49) și apoi secțiunea (Secțiunea C) consacrată Camerei deputaților.

[22]Așa, de pildă, Constituția Italiei, care conține următorul text: "Președintele Republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională" (art.87 alin.1)

[23]Avem în vedere, îndeosebi, prerogativa specifică șefului de stat de a reprezenta țara pe plan internațional (ex. în art.59 din Constituția R.F.G., care menționează că: "Președintele reprezintă Federația pe plan internațional" sau art.36 din Constituția Greciei etc.), respectiv de a fi comandantul suprem al forțelor armate.

[24]De la această regulă există și excepții, cum este și cazul Constituției României din 1991, care scot în evidență că legiuitorul constituant nu a urmărit să consacre un sistem semi-prezidențial clasic, cu un Președinte de Republică implicat uzual în problemele guvernării, ci un sistem politic bazat pe alegerea prin vot universal a Președintelui Republicii, dar cu atribuții limitate în problemele guvernării, deci un sistem semi-prezidențial apropiat de cel parlamentar clasic.

Preşedintelui, în redactarea acestei constituţii, rezultă şi din formulări exprese, dar mai ales din modul în care sunt reglementate sarcinile sau funcţiile sale[25].

§ 2. Sarcinile Preşedintelui României

1. Noţiune şi explicaţie istorică

Am arătat în paginile anterioare că noţiunea de sarcină evocă ideea de necesitate socială obiectivă, care este, însă, valorizată politic şi consacrată legislativ, ajungându-se, apoi, în planul teoriei dreptului public, la alte noţiuni: loc şi rol, funcţii, misiuni. Deşi semnificaţia expresiilor, nu de puţine ori, diferă de la un autor la altul, noi considerăm că expresia "funcţiile Preşedintelui României", expresie consacrată deja în literatura noastră, evocă, în final, realitatea politico-juridică pe care am evocat-o prin sarcini.

Legiuitorul constituant din 1991 reflectând "spiritul vremii", a proiectat un Preşedinte de Republică pentru a satisface, pe de o parte, nevoile de reprezentare a statului, iar pe de altă parte, nevoia de arbitraj între "puterile statului", între "stat şi societate", ceea ce reprezintă o adevărată revoluţie a modului în care este concepută prima "dregătorie" ţării, dacă este să respectăm tradiţia. Se ştie că au fost numeroase discuţii în Adunarea Constituantă cu privire la instituţia Preşedintelui Republicii, textul la care s-a ajuns, diferit de cel iniţial al Comisiei de redactare, reprezintă, în realitate, un "pact" între cele două curente politice, care s-au confruntat cu privire la forma de guvernământ, curentul **republican** (zdrobitor) majoritar şi curentul **monarhic**, fiind suficient să amintim că teza a doua a alin.2 a art.80 reprezintă amendamentul prezentat de domnul deputat Dan Lăzărescu, fără exagerare, de departe cel mai important teoretician al curentului monarhist[26].

Astfel, de la un regim semi-prezidenţial cu un Preşedinte de republică relativ puternic, cel puţin în raport cu Guvernul, cum a fost consacrat prin Decretul-Lege nr.92/1990, încet, încet s-a profilat, în cadrul Adunării Constituante, un Preşedinte de republică foarte apropiat de regimul politic

[25] De pildă, art.2 Secţiunea I alin.2 din Constituţia S.U.A. dispune: "Puterea executivă va fi investită în Preşedintele Statelor Unite ale Americii", iar în Secţiunea a II-a a aceluiaşi articol, se arată: "Preşedintele va fi Comandantul Şef al Armatei şi Marinei Statelor Unite şi al Miliţiei statelor componente, în cazul înrolării în serviciul propriu-zis al Statelor Unite", art.5 din Constituţia Franţei menţionează că: "Preşedintele Republicii veghează la respectarea Constituţiei. El asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea conform legilor, a autorităţilor de stat, precum şi continuitatea în stat" sau art.123 din Constituţia Portugaliei: "Preşedintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independenţa naţională, unitatea statului şi funcţionarea regulată a instituţiilor democratice. El este pe cale de consecinţă comandantul suprem al forţelor armate" etc.

[26] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea II, nr.31 din 24 octombrie 1991, pag.16 şi urm.

parlamentar clasic, cu singura deosebire esențială că este ales prin vot universal direct[27].

Dacă urmărim sensul reglementărilor constituționale din țările cu tradiție democratică, după cel de-al doilea război mondial, vom constata că predomină teza consacrării unui Președinte de republică cât mai aproape de formula unui monarh constitutional, în sensul estompării functiilor ce presupun prerogative nemijlocite de guvernare. Cu puține excepții, între care Franța, constituțiile europene adoptate după cel de-al doilea război mondial merg pe ideea unui "funcționar neutru" și nu a unui "personaj politic forte", ce definește esența funcției de Președinte al republicii, idee receptată și de legiuitorul constituant român[28].

2. Clasificare și conținut

După părerea noastră, Președintele României, potrivit art.80 din Constituție, ne apare într-o triplă situație: a) șef de stat; b) șef al executivului (fiind unul din cei doi șefi ai executivului), și c) garant al Constituției și mediator între puterile statului. El are, deci, funcții specifice ca șef de stat, ca șef al executivului sau ca mediator.

Astfel, **ca șef de stat,** în primul rând, Președintele are funcția de reprezentare a **statului român**, reprezentare, se înțelege, atât în exteriorul țării, cât și în interior. În virtutea acestor funcții, Președintele are atribuția de a încheia, în numele României, tratatele internationale, negociate de Guvern, de a acredita și

[27]Vezi Antonie IORGOVAN, Constituționalism și statalitate în România, privire specială la regimul politic actual, în "Marea Unire și idealurile naționale", Editura "Fundației România de mâine", București, 1993, pag.219-232.

[28]Tocmai de aceea, practica care s-a conturat la noi în campania prezidențială din 1992, continuând, de fapt, pe cea din mai 1990, trebuie considerată ca fiind "un tribut" plătit tranziției, procesului inerent de asimilare a semnificației instituțiilor fundamentale ale Republicii. Ce rost are să fie concepută campania electorală prezidențială pe ideea realizării unor programe politice de partid privind guvernarea țării când Președintele României nu are asemenea sarcini? Unele accente ale campaniei electorale prezidențiale din 1992 au lăsat să se înțeleagă că urma să fie ales nu numai un Președinte de Republică, comparabil, sub aspectul prerogativelor cu cel din SUA, de pildă, dar și un Președinte care va avea un rol foarte activ în procesul legiferării, când, potrivit Constituției, Președintele României nu are dreptul de a iniția legi etc. Apoi, axarea campaniei electorale prezidențiale pe **programe de guvernare de partid** și asumarea de candidați a diferitelor angajamente politice în fața electoratului, îl obligă pe Președintele ales să "forțeze" Constituția, pentru a-și constitui organisme și pârghii proprii de realizare a promisiunilor electorale. Orice organism, fie și sub forma unei Comisii consultative, creat **de Președinte** sau **pe lângă Președinte** este contrar art.115 și 116 din Constituție, idee cu care, probabil, greu se vor împăca foștii președinți de partid sau de convenții politice ajunși în această funcție. O soluție ar reprezenta-o formarea unei practici ca partidele să susțină candidați neutri, ceea ce ar asigura și o consonanță logico-filozofico-morală mai mare între sarcinile funcției de Președinte, pe de o parte, și statutul politic al celui care deține funcția, pe de altă parte. (Vezi și studiul nostru: "O posibilă interpretare a Constituției. Președintele Republicii neutru față de partidele politice", în Revista "Ordinea" nr.18-19/mai 1994.)

rechema reprezentanții diplomatici ai României, de a aproba înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ori de a acredita reprezentanții dimplomatici ai altor state în România. Pe plan intern, între altele, funcția de șef de stat, tradițional, presupune dreptul de a conferi decorații și titluri de onoare, de acordare a celor mai înalte grade militare, de numire în anumite funcții publice, de acordare a grațierii individuale, cum este prevăzut și în art.94 din Constituția României.

Ca șef al executivului, Președintele României are sarcina de a garanta independența națională, unitatea și integritatea teritorială a țării, ceea ce presupune, în mod logic, ca Președintele să fie "comandantul forțelor armate" și să "îndeplinească funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, cum se arată în art.92 alin.1 din Constituție. În vederea realizării acestei sarcini, Președintelui îi sunt prevăzute atribuții în domeniul apărării (declararea mobilizării, respingerea unei agresiuni armate) și în situații excepționale (instituirea stării de urgență sau a stării de asediu), având dreptul de a participa și la ședințele Guvernului (art.87 din Constituție).

Președintele României, în al treilea rând, este autoritatea publică chemată **să vegheze la respectarea Constituției și la funcționarea autorităților (puterilor) publice în baza Constitutiei**, sarcină care presupune și realizarea unui "arbitraj" între "puterile statului" sau, după caz, între "stat și societate". Respectarea Constituției și a legilor este o îndatorire fundamentală (art.51 din Constituție), apoi art.16 alin.2 consacră principiul legalității ("Nimeni nu este mai presus de lege"), deci orice cetățean și orice autoritate publică, în sens larg, trebuie să fie diligent în tot ceea ce face pentru a se înscrie în "sfera Constituției". Există, apoi, autorități specializate care soluționează litigiile determinate de nerespectarea legii sau a Constituției, inclusiv de către Parlament, ipoteză în care se ajunge la controlul de constituționalitate al legii sau al regulamentului în fața Curții Constituționale. Nici una din aceste autorități jurisdicționale (instanțe judecătorești, Curtea de Conturi, Curtea Constituțională, Ministerul Public) nu au rolul de a "media" conflictul dintre autoritățile exclusiv politice (ex. între Parlament și Guvern etc.) determinat de aplicarea Constituției, acest rol revine Președintelui României. Aici este elementul de noutate, cu caracter revoluționar[29], de care am vorbit anterior, fiind puține constituții din lume care reglementează un atare rol pentru persoana care îndeplinește funcția de șef al

[29]Redactorii textului românesc au avut în vedere, în special, soluția din Constituția Spaniei, care, în art.56, precizează, între altele, că șeful statului "este arbitrul și moderatorul funcționării regulate a instituțiilor...".

statului, mai ales dacă este vorba de un preşedinte de republică[30]. Această funcţie a Preşedintelui României, cum s-a arătat deja, reclamă, într-o formulă ideală, un Preşedinte, prin educaţie şi statut anterior, echidistant faţă de partidele politice. Preşedintele va fi pus să medieze şi între tabăra politică din care a făcut parte, pe care a condus-o şi tabăra politică adversă, riscând să fie calificat "judecător şi parte în aceeaşi cauză".

Cum s-a arătat în volumul I al tratatului, formularea: "În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate", trebuie privită sub aspectul semnificaţiei sale politice şi prin prisma, oricum, a altor principii ale Constituţiei, între care independenţa justiţiei şi, respectiv, a contenciosului constituţional. Este de neconceput ca, invocând art.80 alin.2 din Constituţie, o Cameră a Parlamentului să solicite "arbitrajul" Preşedintelui în "litigiul" pe care aceasta îl are cu Curtea Constituţională asupra unui text din regulament, de exemplu, declarat prin decizia Curţii neconstituţional sau un litigiu dintre Guvern şi o instanţă de contencios administrativ[31] etc.

§ 3. Sfera atribuţiilor Preşedintelui României

1. Natura juridică a regimului politic consacrat de Constituţia din 1991

A devenit, se poate spune, o constantă a dreptului public contemporan, clasificarea regimurilor politice în patru mari categorii: a) prezidenţial (exemplul tipic SUA), b) semi-prezidenţial (exemplul tipic Franţa), c) parlamentar (Spania, Italia, Grecia etc.), d) de adunare (exemplul tipic Elveţia). Prin Constituţia din

[30]De pildă, Constituţia Greciei (9 iunie 1975), care în art.30 alin.1 prevede că "Preşedintele Republicii este arbitrul instituţiilor Republicii". (Vezi şi Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ioan VIDA, Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.180-182.)

[31]De aici nu trebuie să se înţeleagă că o "autoritate de putere judecătorească" sau Curtea Constituţională nu ar putea cere Preşedintelui să-şi exercite această funcţie, atunci cînd o autoritate politică (Guvernul, prin Primul-Ministru, un ministru, un Preşedinte de Cameră a Parlamentului) a adoptat o atitudine, s-a manifestat în public contrar prevederilor Constituţiei. De pildă, la începutul lunii aprilie 1994, abia instalatul ministru al justiţiei, la o conferinţă de presă, precum şi în unele interviuri, inclusiv la BBC, s-a pronunţat categoric împotriva Curţii Constituţionale, spunând că obiectivul său fundamental este "dărâmarea acestei instituţii creată exclusiv în consideraţiunea unor persoane". Cum ne-am exprimat şi cu altă ocazie, dincolo de infatuare şi ignoranţă, o atare poziţie a unui membru al Guvernului este contrară art.146 din Constituţie, care stabileşte subiectele ce pot iniţia revizuirea Constituţiei, între care nu figurează "ministrul justiţiei", nici măcar Guvernul în ansamblu, ci Preşedintele României, adevărat, la propunerea Guvernului. (Vezi Antonie IORGOVAN, Spre o Constituţie europeană, în revista "Ordinea" nr.15, 22-28 aprilie 1994, pag.4) În această ipoteză, Curtea Constituţională era îndreptăţită să sesizeze, în scris, Preşedintele României, astfel încât, cu prilejul exercitării funcţiei de mediere, Primul-Ministru să fie determinat a adopta o poziţie oficială publică faţă de declaraţiile contrare Constituţiei ale ministrului justiţiei, (ceea ce, în fapt, s-a şi întâmplat.)

1866 (inspirată după Constituția belgiană din 1831), ca şi prin cea din 1923, în România, apelându-se la o dinastie domnitoare străină, s-a instaurat un regim monarhic constituțional. Fără, însă, a intra în detalii, cercetarea constituțiilor din 1866 sau 1923, ca şi a literaturii de specialitate, ne conduce, cum s-a subliniat deja, la ideea unui regim politic axat pe primatul **executivului**, în frunte cu Regele, calificat, în mod expres, şef al puterii executive.

Apoi, nici Constituția din 1866 şi nici cea din 1923 nu aminteau de existența unui organism pe care şi l-au creat foştii regi ai României şi anume **Consiliul de Coroană**. Acest **Consiliu** era format din intimi ai regelui, din personalități culturale şi ştiințifice, din oameni de afaceri şi, evident, din politicieni, inclusiv din cei care aveau funcții publice guvernamentale. Interesant este de semnalat că orice decizie politică majoră, mai întâi, se discuta în **Consiliul de Coroană**, unde, se înțelege, Regele sau intimii Casei Regale aveau o influență hotărâtoare, iar apoi se discuta în Guvern sau în Parlament. Un lucru este cert: regimul politic din România interbelică era parlamentar doar sub aspectul său exterior, pe fond, însă, el se caracteriza printr-o **dominație a Regelui şi a Consiliului de Coroană.** Aşa se explică de ce relativ uşor, în 1938, s-a putut instaura, paradoxal, prin adoptarea unei noi Constituții, dictatura regală, după care a urmat cea militaro-fascistă, iar după război cea comunistă.

Cât priveşte forma de guvernământ şi regimul politic instaurate în România după abolirea monarhiei, la 30 decembrie 1947, la fel se poate vorbi despre un aspect formal şi unul real, de esență. Sub aspect formal, deci strict tehnic juridic, statul a fost calificat republică şi încă "republică populară", până în 1965, când s-a metamorfozat în "republică socialistă", dar, ca esență, s-a instaurat un foarte perfid şi cinic regim dictatorial, dictatura unui partid, în fapt a Moscovei, transformată, treptat, treptat, în dictatura unor clanuri autohtone, culminând cu dictatura clanului Ceauşescu. Nu întâmplător, un specialist de forța prof. Ion Deleanu face o diviziune aparte atât pentru forma de guvernământ, cât şi pentru regimul politic când se referă la statele socialiste, arătând că **sistemul socialist** a preluat şi articulat "ceea ce are mai malefic monocrația, oligarhia, cezarismul democratic", fiind vorba, fără echivoc, de "un mecanism de guvernământ **fals democratic**"[32].

În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat părerea că sub aspectul formei de guvernământ putem să nu vorbim despre **republică** dar despre o **republică comunistă**, cum în baza Decretului-Lege nr.92/1990 am putea vorbi despre o **republică revoluționară**, abia în baza Constituției din 8 decembrie 1991 putem vorbi de o **republică democratică**.

[32]Ion DELEANU, Drept constituțional şi instituții politice, Teoria generală, vol.I, op.cit., pag.47

Experienţa istorică de **dominaţie a executivului**, când în România funcţiona un sistem democratic, ca şi cea din timpul dictaturii comuniste (care din 1974 a fost realizată, sub aspect statal, prin instituţia **preşedintelui republicii**) nu puteau să rămână fără consecinţe în ceea ce priveşte opţiunea României post-revoluţionare asupra regimului politic. Atât în dezbaterile din Parlament, cât şi în cele extraparlamentare s-au purtat numeroase şi aprinse discuţii; se înţelege, regimul politic fiind intim legat de forma de guvernământ.

Soluţia asupra căreia s-a convenit, printr-o majoritate zdrobitoare de voturi, în Adunarea Constituantă (este de reţinut că procedura de alegere a Preşedintelui României a fost validată prin vot secret) a fost a unui preşedinte de republică ales direct prin sufragiu universal, dar cu atribuţii mult mai limitate decât un preşedinte dintr-un sistem semi-prezidenţial. Dacă ar fi să facem o calificare a **regimului politic românesc**, credem că suntem mai aproape de un **sistem parlamentar** decât de unul semi-prezidenţial, suntem în prezenţa unui sistem semi-prezidenţial atenuat sau parlamentarizat[33]. După cum se arată în lucrarea citată, din toate trăsăturile ce caracterizează regimul semi-prezidenţial francez, puţine se regăsesc în sistemul nostru constituţional, majoritatea acestora, sub diverse forme şi în scopul diminuării influenţei politice a Preşedintelui României, sunt preluate de Guvern, iar unele atribuţii sunt condiţionate de aprobări ale Parlamentului, regăsindu-se integral din sistemul francez doar procedura alegerii prin vot universal direct, în două tururi de scrutin. **Dacă în Franţa rolul politic al preşedintelui republicii este foarte important**, el participă la toate şedinţele Guvernului şi le prezidează, semnând ordonanţele adoptate, poate dizolva oricând adunările legiuitoare (după consultarea preşedinţilor acestora şi a Primului-Ministru), prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, numeşte pe Primul-Ministru, fără a avea în mod necesar acordul Camerelor etc., în România, cum s-a arătat deja, rolul politic al preşedintelui republicii este mult diminuat, toate atribuţiile sale politice majore sunt supuse unui sistem de îngrădiri şi condiţionări, specifice regimurilor parlamentare, iar uneori chiar mai excesive ca în orice regim parlamentar (ex. atribuţia de dizolvare a Parlamentului). De aici şi natura juridică a regimului politic, la care s-au oprit specialiştii, de regim **semi-prezidenţial atenuat.**

SISTEM SEMI-PREZIDENȚIAL ATENUAT

[33] În acest sens, Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ioan VIDA, op.cit., pag.184, comentariul şi calificarea aparţinând d-lui Florin Vasilescu, adevărat şi în baza discuţiilor din Comisia de redactare a proiectului de Constituţie.

2. Argumente de ordin constituțional pentru regimul semi-prezidențial atenuat

Pentru a argumenta această soluție, vom aduce, în cele ce urmează, unele precizări pornind chiar de la textele Constituției.

1) Atât Parlamentul cât și Președintele sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, apărând ca organe reprezentative la nivel național, dar spre deosebire de Președinte, Parlamentul este calificat expres ca fiind "organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării" (art.58 alin.1).

2) Dreptul Președintelui de a dizolva Parlamentul nu se poate exercita decât numai cu respectarea următoarelor condiții:

a/ obligativitatea consultării președintilor celor două Camere;

b/ Parlamentul să nu fi acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare a investiturii;

c/ în intervalul de 60 de zile, trebuie să fi fost respinse cel puțin două solicitări de investitură;

d/ să nu reprezinte a doua dizolvare în cursul unui an calendaristic;

e/ să nu fie vorba de ultimele șase luni ale mandatului Președintelui;

f/ în țară să nu fie instituită stare de asediu sau de urgență (art.89).

3) Parlamentul are dreptul de a trage la răspundere politică Președintele României, procedând la suspendarea acestuia din funcție și apoi la organizarea unui referendum pentru demiterea sa (art.95).

4) Parlamentul (Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună) poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, caz în care competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare (art.84 alin.3).

5) Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național numai **după consultarea Parlamentului** (art.90)[34].

---

[34]Din punct de vedere logic, se pot crea două situații: 1) Parlamentul își dă acordul și 2) Parlamentul este împotriva referendumului. În **prima ipoteză**, solicitarea Președintelui României este întărită de acordul Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului, ceea ce va crea o mult mai mare bază populară pentru ideea referendumului. În **ipoteza a doua**, teoretic se ajunge la o divergență între cele două autorități reprezentative, divergență care va fi supusă arbitrajului poporului. Deși Constituția nu menționează expres dar, practic, un Președinte care a chemat poporul la referendum, trecând peste punctul de vedere al Parlamentului, iar rezultatul referendumului este negativ, nu mai are nici o credibilitate, urmând, într-o logică firească, să-și prezinte demisia și invers. Dacă poporul, contrar voinței Parlamentului, a aprobat punctul de vedere al Președintelui, trebuie interpretat că data referendumului are și semnificația unei **moțiuni de cenzură** față de Parlament a unui vot de neîncredere, altfel textul din art.2 al Constituției cu privire la suveranitatea națională este lipsit de

6) Președintele desemnează un candidat pentru funcția de Prim-Ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament[35].

7) Guvernul, în întregul său și fiecare membru al acestuia, solidar cu ceilalți membri, răspund politic numai în fața Parlamentului (art.108 alin.2).

8) Nu numai Președintele României, ci și fiecare Cameră în parte a Parlamentului **au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului,** pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Este adevărat, Președintele poate dispune suspendarea acestora din funcție dacă s-a cerut urmărirea penală (art.108 alin.2).

9) Președintele **nu are drept de inițiativă** legislativă, aceasta aparține unui număr de cetățeni, fiecărui parlamentar și Guvernului (art.73)[36].

10) Refuzul Președintelui de a promulga o lege se exercită o singură dată, după primirea acesteia; în urmă reexaminării de către Parlament, promulgarea trebuie să se facă în cel mult 10 zile (art.77).

---

relevanță practică. Referendumul reprezintă forma de manifestare a democrației directe, care, logic, se impune în fața democrației reprezentative, este și o confirmare a tezei după care poporul este subiect de drept constituțional. Cum ne-am exprimat și în cursul de Drept constituțional, sub aspect strict juridic, data referendumului, contra poziției Parlamentului, trebuie considerată **data dizolvării implicite a acestuia**, prin voința poporului, urmând ca de la această dată să curgă termenul de cel mult 3 luni, prevăzut de art.60 alin.2, de organizare a noi alegeri. Desigur că această interpretare rămâne o pură ipoteză teoretică dacă nu se va crea și o practică, urmare a însușirii acestei teorii de către forțele politice ale țării. La fel de bine se poate, sub aspect teoretic, replica în felul următor: cazurile de dizolvare a Parlamentului sunt expres și limitativ prevăzute de Constituție etc. Dacă, în legătură cu o problemă oarecare, asemenea semne de întrebare admitem și noi că se pot ridica, depinde pe ce punem accent, pe spiritul principiilor fundamentale sau pe litera unor principii ale unor instituții, ne exprimăm mari rezerve că ar mai exista dubii, atunci când obiectul referendumului îl reprezintă însăși organizarea sau nu de alegeri parlamentare anticipate.

[35]Sediul acestei materii îl reprezintă art.85 și 102 din Constituția noastră, articole ce conțin dispoziții asemănătoare art.62 alin.4 și, respectiv, art.99 din Constituția Spaniei. Există, totuși, o distincție de fond în ceea ce privește regimul juridic al votului de investitură. Constituția Spaniei cere candidatului propus pentru funcția de Prim-Ministru să expună programul politic al Guvernului pe care are intenția să-l formeze, solicitând încrederea Congresului Deputaților (art.99 alin.2), pe când art.102 din Constituția României precizează obligația candidatului la funcția de Prim-Ministru de a prezenta Parlamentului (Camerelor reunite) atât programul politic, cât și întreaga listă a Guvernului, cerând pentru ambele votul de încredere. Astfel, în baza Constituției Spaniei, ca și a altor constituții din Europa occidentală, elementul de forță în procesul acordării votului de încredere îl reprezintă persoana viitorului prim-ministru, pe când în spiritul Constituției României se ia în calcul întreaga listă a Guvernului. În această logică a procesului de investitură, actul Președintelui României de a numi pe primul-ministru și pe ceilalți membri ai Guvernului, după ce lista guvernamentală a fost aprobată de Parlament, este un act pur formal, este mai degrabă un ceremonial protocolar decât un fapt juridic. Spre deosebire de această situație, actul de numire de către Regele Spaniei, la propunerea Primului-Ministru, a celorlalți membri ai Guvernului, are valoare de fapt juridic, ceea ce și explică dreptul Regelui de a-i demite din funcție (art.100 din Constituția Spaniei).

[36]Este adevărat, Constituția recunoaște dreptul Președintelui de a inițiа revizuirea Constituției, dar nu din proprie inițiativă, ci numai la propunerea Guvernului. Practic, Președintele nu face altceva decât să autorizeze propunerea Guvernului, ceea ce în alte republici, și încă parlamentare, Președintele face și în materia inițiativei legislative obișnuite (vezi art.87 alin.4 din Constituția Italiei).

11) Cele mai importante atribuţii ale Preşedintelui în domeniul politicii externe, al apărării, al stărilor excepţionale sunt condiţionate, în exercitarea lor, fie de voinţa Guvernului, fie de cea a Parlamentului, sau se află sub controlul Parlamentului. Aşa, de exemplu:

a/ Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, **negociate de Guvern** şi le supune **spre ratificare Parlamentului**. (art.91 alin.1).

b/ Preşedintele, **la propunerea Guvernului**, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.91 alin.2);

c/ Preşedintele poate declara, **cu aprobarea prealabilă a Parlamentului**, mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate (art.91 alin.1)[37].

d/ În caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele are obligaţia de a lua măsurile impuse de situaţie pentru respingerea agresiunii şi **a informa neîntârziat, printr-un mesaj, Parlamentul** despre aceste măsuri[38].

e/ Preşedintele poate institui, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă (pe întreg teritoriul ţării sau numai în anumite zone), dar are obligaţia de **a solicita Parlamentului** încuviinţarea acestei măsuri, în cel mult 5 zile de la luarea ei (art.93).

12) În fine, mai precizăm că decretele Preşedintelui, emise în exercitarea celor mai importante atribuţii (încheierea de tratate, acreditarea reprezentanţilor diplomatici, declararea mobilizării, respingerea unei agresiuni armate, instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, conferirea decoraţiilor şi a titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareşal, de general şi de amiral) se contrasemnează de Primul-Ministru (art.99 alin.2). Se subînţelege că, fără această contrasemnătură, decretul prezidenţial nu este valabil, iar ca să obţină semnătura Primului-Ministru, care este beneficiarul unui vot de încredere al Parlamentului cei doi şefi ai executivului (Preşedintele României şi Primul-Ministru) trebuie să negocieze. Prin această formulă tehnico-procedurală, se ajunge, în fapt, la o problemă politică de fond, anume exercitarea unui control parlamentar indirect asupra Preşedintelui, prin intermediul Primului-Ministru, care răspunde politic exclusiv în faţa Parlamentului. De aici se desprinde, la fel, ideea după care în filozofia textelor Constituţiei noastre, nu este foarte potrivit ca Preşedintele să fie

[37] Preşedintele poate, în cazuri excepţionale, să adopte această măsură fără aprobarea prealabilă a Parlamentului, dar are, în schimb, obligaţia de a solicita această **aprobare ulterior**, "în cel mult 5 zile de la adoptare".

[38] În ipoteza în care Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii (art.92 alin.3).

în aceeaşi "barcă politică" cu Primul-Ministru, idealul, cum s-a mai spus, îl reprezintă un statut de neutralitate al Preşedintelui faţă de partidele politice. În practică, cel puţin din septembrie 1991, situaţia este inversată, fiind vorba, credem, de un proces tranzitoriu. Oricum, premierul Văcăroiu, deşi independent, a preluat un guvern politic, susţinut în mod clar de un partid politic, în timp ce premierul Stolojan a condus un guvern de gestiune, chiar dacă a fost rezultatul unei coaliţii de guvernare între trei partide politice.

3. Clasificarea atribuţiilor Preşedintelui României

1/ **Din punctul de vedere al funcţiilor (sarcinilor)**, distingem cele trei mari categorii: a) atribuţii specifice şefului de stat (pe plan intern şi pe plan extern); b) atribuţii de realizare a funcţiei de şef al executivului; c) atribuţii de apărare a Constituţiei şi de asigurare a bunei funcţionări a autorităţilor publice[39].

2/ **Din punctul de vedere al subiectelor faţă de care se exercită,** distingem: a) atribuţii exercitate în raporturile cu Parlamentul (adresare de mesaje, dizolvarea Parlamentului, convocarea Parlamentului în sesiune, promulgarea legii); b) atribuţii exercitate în raporturile cu Guvernul (desemnarea candidatului la funcţia de Prim-Ministru, numirea Guvernului pe baza votului de investitură acordat de Parlament, remanierea guvernamentală, consultarea Guvernului, participarea la şedinţele Guvernului); c) atribuţii exercitate în raport cu alte autorităţi ale administraţiei publice, în realizarea unor servicii publice naţionale (în domeniul apărării, în domeniul relaţiilor externe etc.)[40]; d) atribuţii în raporturile cu "puterea judecătorească" (numirea judecătorilor şi procurorilor, acordarea graţierii individuale); e) atribuţii în raporturile cu Curtea Constituţională (numirea unor judecători, sesizarea Curţii); f) atribuţii în raporturile cu poporul (referendumul)[41].

---

[39] La cele menţionate deja, se mai pot adăuga: sesizarea Curţii Constituţionale, înainte de promulgarea unei legi, atunci când apreciază că o dispoziţie a acesteia este neconstituţională; solicitarea Parlamentului să reexamineze o lege; adresarea de mesaje Parlamentului; consultarea populară prin referendum etc. (Vezi şi Florin VASILESCU, în colectiv, Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.182.)

[40] În această sferă, intră şi atribuţia de a numi în funcţii din administraţia publică, precum şi atribuţiile în situaţii excepţionale (starea de urgenţă, starea de asediu), deoarece şi în aceste din urmă ipoteze se prestează tot un serviciu public, prevăzut de lege.

[41] Constituţia României prevede un referendum facultativ, în art.90, care este la latitudinea Preşedintelui: "Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional" şi un referendum obligatoriu, în cazul revizuirii Consituţiei (art 147 alin.3). Acesta din urmă din modul în care este redactat textul: "Revizuirea este definitivă, după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire" se organizează de către Guvern, în baza regulilor stabilite prin lege organică. Dispoziţiile alin 3 al art.147 trebuie coroborate cu dispoziţiile art.72 alin.3 lit c, care includ "organizarea şi desfăşurarea referendumului" în sfera materiilor rezervate legii organice. De vreme ce legiuitorul nu distinge, rezultă că poate fi o singură lege pentru ambele

3/ **Din punctul de vedere al frecvenței,** deosebim două mari categorii: a) atribuții obișnuite, curente activități de stat (marea majoritate) și b) atribuții în situații ieșite din comun (declararea mobilizării, declararea stării de urgență, declararea stării de asediu etc.).

4/ **Din punctul de vedere al procedurii,** reținem, de asemenea, două mari categorii: a) atribuții care se exercită fără condiționări și restricții (ex. acordarea grațierii individuale) și b) atribuții care sunt condiționate de termene, de propuneri ale Guvernului de informarea, avizul sau aprobarea Parlamentului (majoritatea covârșitoare).

5/ **Din punctul de vedere al formelor tehnico-juridice** prin care se realizează, reținem trei mari categorii: a) atribuții care se realizează prin decrete (în majoritatea lor contrasemnate de Primul-Ministru); b) atribuții care se realizează prin operațiuni administrative (ex. semnarea, în numele României, a tratatelor internaționale, primirea unor scrisori de acreditare etc.) și c) atribuții care se realizează prin acte exclusiv politice (ex. mesajul, declarația).

Față de materia cursului de Drept administrativ, pe de o parte, și din considerente de ordonare a informațiilor în prezentul volum, pe de altă parte, în cele ce urmează ne oprim numai la anumite atribuții ale Președintelui României.

§ 4. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul

1. Adresarea de mesaje Parlamentului, justificare și conținut

Președintele României, cum s-a menționat deja, este și unul din **șefii puterii executive**, ceea ce, logic, conduce la necesitatea unor legături instituționalizate cu Parlamentul, în calitatea sa de **putere legiuitoare** sau de autoritate reprezentativă supremă a poporului român, care exercită controlul asupra Guvernului și administrației publice. Am văzut că, în baza sistemului nostru constituțional, nu putem vorbi despre raporturi de subordonare între Președinte și Guvern și nici despre organe ale administrației ministeriale aflate în raporturi de subordonare, în sensul strict al termenului, față de Președinte, ceea ce nu înseamnă că Președintelui îi poate fi indiferentă activitatea Guvernului și a celorlalte autorități ale administrației publice. Dacă Președintele apreciază că anumite aspecte legate de îmbunătățirea activității Guvernului, a ministerelor sau a unor autorități ale administrației locale țin de procesul legislativ sau de controlul

---

categorii de referendumuri sau câte o lege pentru fiecare categorie, cum nimic nu oprește ca în legea privind **procedura referendumului** să se reglementeze și alte aspecte, cum ar fi procedura **inițiativei populare**, atât în materie legislativă (cele 250.000 de semnături), cât și în materia revizuirii Constituției (cele 500.000 de semnături).

parlamentar, este firesc să aibă "un canal" de comunicare cu Parlamentul, adică să aibă posibilitatea de a transmite un mesaj Parlamentului. Dar Preşedintele are şi sarcini de reprezentare a statului român, precum şi sarcina de garant al Constituţiei, fiind, prin forţa împrejurărilor, unul dintre "barometrii" politici ai naţiunii, dar, pe de altă parte, el nu poate legifera; în plus, multe din atribuţiile sale sunt condiţionate fie de o consultare a Parlamentului, fie de o aprobare ulterioară a acestuia. Tocmai de aceea, apare ca fiind necesară şi normală posibilitatea constituţională de a-şi face cunoscute Parlamentului opiniile sale cu privire la problemele naţiunii, de unde instituţia mesajului[42]. Textul în discuţie are următoarea redactare: "Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii" (art.88).

Faţă de modul de redactare şi faţă de aspectele cunoscute în dreptul comparat[43], se impun câteva precizări.

a) sfera problemelor care pot forma obiectul mesajului adresat Parlamentului este relativ determinată, rămânând la latitudinea Preşedintelui[44] să

---

[42] În practica parlamentară, s-a pus problema, în luna septembrie 1994, efectelor mesajului, mai exact după prezentarea mesajului trebuie să aibă loc, imediat, dezbaterea acestuia, cu participarea Preşedintelui Republicii sau această dezbatere se poate face ulterior. Controversa a plecat de la art.7 alin.1 din Regulamentul şedinţelor comune ale celor două Camere, potrivit căruia "prezentarea şi **dezbaterea** mesajelor adresate Parlamentului" (sublinierea ns) se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi. Plecându-se de la această situaţie, cu adresa nr.XI/686 din 13 septembrie 1994, Preşedinţii celor două Camere, în temeiul art.144 lit.b din Constituţie, au sesizat Curtea Constituţională, unde s-a format Dosarul 81 B/1994. La acest dosar, la 30 septembrie 1994, Curtea a adoptat Decizia nr.87, în considerentele căreia **mesajul** este definit ca fiind "mijlocul prin care Preşedintele României comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la probleme politice ale naţiunii".

[43] Instituţia mesajului şefului executivului către naţiune sau către Parlament este cunoscută în toate regimurile politice democratice, semnificaţia juridică a acestora, atunci când sunt adresate Parlamentului, diferă, însă, nu numai de la un regim politic la altul, dar şi în cadrul aceluiaşi tip de regm politic (ex. cel parlamentar) de la o formă de guvernământ la alta. Astfel, "mesajul Tronului" în monarhiile constituţionale are ca efect obligaţia Parlamentului (a Camerelor, dacă este vorba de un Parlament bicameral) de a dezbate conţinutul mesajului şi a trimite răspunsul său Suveranului. (Vezi, în acest sens, şi Florin VASILESCU, în Constituţia României, op.cit., p.201.) Pentru exemplificarea acestei concluzii, reţinem art.90 alin.3 din Constituţia României din 1923: "Regele deschide sesiunea prin un Mesaj, la care Adunările fac răspunsurile lor". În regimul prezidenţial se vorbeşte despre un mesaj al Preşedintelui către naţiune, "cu privire la starea naţiunii", care reprezintă, pe de o parte, un fel de "raport electoral", iar pe de altă parte, un program de guvernare, în legătură cu care nu este chemat să se pronunţe Parlamentul. Apoi, nu trebuie să scăpăm din vedere faptul că **mesajul** este prevăzut de diferite constituţii republicane şi ca o modalitate de comunicare între Preşedintele republicii şi naţiune în situaţii excepţionale, ieşite din comun: "Atunci când instituţiile Republicii, independenţa naţiunii, integritatea teritoriului sau îndeplinirea angajamentelor internaţionale sunt ameninţate într-un mod grav şi imediat, şi când funcţionarea legală a autorităţii de stat constituţionale este întreruptă, Preşedintele Republicii ia măsurile cerute de circumstanţe, după consultarea oficială a Primului-Ministru, a preşedinţilor Camerelor şi a Consiliului Constituţional. El informează şi naţiunea printr-un mesaj..." (art.16, alin.1 şi 2 din Constituţia Franţei). Un aspect de acest gen reglementează şi Constituţia României, în art.92 alin.3, cu precizarea că mesajul se adresează Parlamentului, care, dacă nu se află în sesiune, se convoacă, de drept, în cel mult 24 de ore (fiind vorba de 24 de ore de la declanşarea agresiunii armate împotriva ţării).

cântărească ce anume reprezintă "principalele probleme politice ale naţiunii", dar se subînţelege că acestea trebuie să fie şi de competenţa Parlamentului, adică să vizeze procesul de legiferare sau, după caz, controlul parlamentar asupra Guvernului şi a celorlalte autorităţi ale administraţiei publice;

b) forma prin care Preşedintele adresează mesajul, de vreme ce legiuitorul constituant nu o spune în mod expres, rămâne, de asemenea, la latitudinea Preşedintelui, putând exista trei mari situaţii: 1. prezentare directă de către Preşedinte; 2. citirea mesajului de către un "trimis prezidenţial" (ex. un consilier) şi 3. trimiterea mesajului sub forma unei scrisori publice.

2. Regimul juridic şi efectele mesajului

Dreptului de mesaj al Preşedintelui îi corespunde, potrivit art.62 alin.2 lit.*a* din Constituţie, obligaţia Camerelor, întrunite în şedinţă comună, de a primi mesajul. După cum se reţine în Decizia nr.87/1994 a Curţii Constituţionale, potrivit art.99 din Constituţie, numai decretele preşedintelui se contrasemnează, de unde rezultă că **mesajul constituie un act exclusiv şi unilateral al Preşedintelui**, care nu produce efectele juridice ale unui decret, întrucât singura consecinţă prevăzută de art.62 alin.2 lit.*a* din Constituţie este obligaţia Camerelor de a se întruni, în şedinţă comună, şi de a-l primi. Tocmai de aceea, am identificat o categorie de atribuţii ale Preşedintelui Republicii şi din punct de vedere al formelor (instrumentelor) tehnico-juridice prin care se realizează.

Organizarea dezbaterii mesajului cu participarea Preşedintelui implică, logic, posibilitatea ca acesta să fie respins, total sau parţial, or acest fapt vine în contradicţie cu prevederea art.62 alin.2 lit.*a* din Constituţie, care se referă, în mod expres, la convocarea Camerelor în şedinţă comună pentru "primirea mesajului Preşedintelui României", cum se menţionează în Decizia nr.87/1994 a Curţii Constituţionale. Pe această linie de idei, instanţa de contencios constituţional a reţinut: "Preşedintele, ca principiu, nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece ar însemna să-şi angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziţiei sale constituţionale, de reprezentant al naţiunii şi l-ar situa într-o situaţie similară cu aceea a Guvernului care, potrivit art.108 alin.1 din Constituţie, răspunde politic în faţa Parlamentului".

Pe de altă parte, este de menţionat că şi atunci când Parlamentul discută propunerea de suspendare a Preşedintelui, acesta nu are obligaţia de a participa la dezbateri. În art.95 alin.1, se arată doar că "Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută". Apoi, nu trebuie omis şi faptul că

---

[44] Este vorba de Preşedintele ales şi nu de către Preşedintele interimar, care, potrivit art.97 din Constituţie, nu poate exercita această atribuţie, ca şi pe cea de dizolvare a Parlamentului, respectiv pe cea de organizare a referendumului.

Preşedintele nu participă nici la dezbaterile parlamentare legate de cererea de reexaminare, formulată în temeiul art.77 din Constituţie. Este pur şi simplu absurd să se susţină că în ipotezele prevăzute de art.77 şi 95 alin.1, Preşedintele nu participă la dezbaterea parlamentară, dar trebuie să participe atunci când adresează Parlamentului un mesaj, care pleacă de la prezumţia că este necesar chiar pentru clarificarea strategiilor şi priorităţilor politice din viaţa parlamentară. Altfel, mesajul devine un instrument pur formal, protocolar. Este o constantă a dreptului public caracterul de act unilateral al mesajului şefului de stat, dar nu mai puţin el evocă şi ideea de colaborare dintre executiv şi legislativ, într-un sistem democratic, pentru rezolvarea "principalelor probleme politice ale naţiunii". Logic, ideea de colaborare presupune o anumită relevanţă politică a mesajului, el însemnând o atenţionare oficială a Parlamentului asupra unor probleme politice majore ale naţiunii, un motiv de reflecţie şi de meditaţie pentru forţele politice parlamentare. Pentru realizarea acestor misiuni nu este nevoie, nu este necesar ca prezentarea mesajului să fie urmată de dezbateri parlamentare, cu participarea Preşedintelui.

Toate acestea nu pot duce, însă, la concluzia că problemele prevăzute în mesaj nu ar putea face obiectul unei dezbateri, după "primirea lui de către Camere, ca o problemă separată". "Nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului român, potrivit art.58 alin.1 din Constituţie, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul pe care l-a primit şi chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri", cum se reţine în decizia citată a Curţii Constituţionale. Se poate spune că abia acest lucru trebuie să se întâmple, dar este, însă, un alt aspect, ulterior şi subsecvent primirii mesajului, fără participarea Preşedintelui. Dacă dezbaterea are loc, atunci trebuie admis că se desfăşoară pe unica răspundere politică a participanţilor la dezbaterea respectivă, întrucât dezbaterea nu mai constituie expresia unei obligaţii constituţionale a Parlamentului, aceea a primirii mesajului, prevăzută de art.62 alin.2 lit.*a* din Constituţie, ci rezolvarea, prin mijloace parlamentare, a unor probleme politice ale naţiunii, cuprinse în mesaj. Cu alte cuvinte, legiuitorul constituant face distincţie între **mesaj ca atare**, asociat cu obligaţia Parlamentului de a-l primi şi **problemele cuprinse în mesaj**, care se dezbat numai dacă Parlamentul estimează şi nu pentru că el ar avea o obligaţie constituţională în acest sens. Obligaţia constituţională a Parlamentului este legiferarea, iar această obligaţie există indiferent că Preşedintele Republicii îi adresează sau nu mesaje. Apoi, într-o interpretare strict gramaticală, "a primi", aşa cum prevede art.62 alin.2 lit.*a* din Constituţie, nu poate fi confundat cu "a respinge", de unde ideea că dezbaterea parlamentară asupra problemelor mesajului ar putea urmări exclusiv

exprimarea atitudinii şi, după caz, adoptarea unei decizii politice, fapt care, prin definiţie, nu implică prezenţa şi, cu atât mai puţin, acţiunea politică a Preşedintelui în Parlament. **Alta este situaţia mesajului prezentat Parlamentului în condiţiile art.92 alin.3 referitor la aducerea la cunoştinţa Parlamentului a măsurilor luate pentru respingerea unei agresiuni,** cum a reţinut şi Curtea Constituţională în decizia citată. "În această situaţie, ţinând seama de atribuţiile constituţionale ale Parlamentului prevăzute la art.62 alin.2 lit.*c* şi lit.*d* din Constituţie şi de faptul că mesajul are ca obiect o decizie adoptată, concretizată într-un decret prezidenţial, ce trebuie contrasemnat de Primul-Ministru, prezentarea şi dezbaterea acestuia nu pot fi decât concomitente, aşa cum se prevede la art.7 alin.2 din Regulament".

În consecinţă, Curtea Constituţională a decis că prevederea de la art.7 alin.1 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, referitoare la obligativitatea dezbaterii mesajelor prezentate de Preşedintele României, este neconstituţională când este vorba de un mesaj adresat în baza art.88 din Constituţie.

3. Convocarea şi dizolvarea Parlamentului

Ca regulă, în regimul parlamentar şi semi-prezidenţial, şeful statului este cel care convoacă şi, corespunzător, "concediază" Parlamentul, declarând sesiunea închisă, nu de puţine ori chiar pe baza unei hotărâri a acestuia (ex. art.28 alin.3 din Constituţia Austriei). De aici şi dreptul şefului de stat de a dizolva Parlamentul, după o simplă consultare a preşedinţilor Camerelor şi a Primului-Ministru.

Aceste soluţii se regăseau şi în art.90 din Constituţia României din 1923, care, în privinţa convocării, conţinea următoarele: "La 15 octombrie a fiecărui an, Adunarea deputaţilor şi Senatul se întrunesc fără convocare, dacă Regele nu le-a convocat mai înainte", iar cu privire la închiderea sesiunii, conţinea un text ce nu mai îngăduie nici un comentariu: "Regele pronunţă închiderea sesiunii"[45].

Din motive care ţin de pionieratul democraţiei, după jumătate de secol de regimuri totalitare, în Adunarea Constituantă nu s-a putut impune asemenea "reguli clasice", iar cele cu privire la dizolvare au consecinţe negative evidente în viaţa parlamentară. Cum am arătat şi în volumele anterioare, precum şi în diferite studii-eseu, cum ar fi cel publicat în revista "Parlamentul" din luna septembrie 1993 ("Despre constituţionalizarea dreptului şi priorităţile legiferării"), primul

[45] În legătură cu dizolvarea, după ce se stabilea dreptul suveran al Regelui de a "dizolva ambele Adunări deodată sau numai una din ele", se preciza că "actul de dizolvare trebuie să conţină convocarea alegerilor până în două luni de zile şi a Adunărilor până în trei luni" (alin.7).

Parlament, ales în baza Constituției din 1991, a excelat prin discuții interminabile, prin comisii de anchetă fără rost etc. și, corespunzător, printr-o foarte scăzută eficiență sub aspectul legiferării, cu efecte negative greu de calculat în ceea ce privește reforma economică și legislativă[46].

În ceea ce privește **convocarea Parlamentului**, Președintele României poate interveni doar în două situații, reglementate de art.60 alin.3 și art.63 alin.2 din Constituție. **Prima situație** se referă la convocarea Parlamentului rezultat din alegeri, operație pe care Președintele trebuie să o facă în cel mult 20 de zile de la data desfășurării alegerilor. Potrivit art.63 alin.1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an[47], **prima** începe în luna februarie și poate ține până la sfârșitul lunii iunie, iar **a doua** începe în luna septembrie și nu "poate depăși sfârșitul lunii decembrie", ceea ce face ca Președintele să convoace noul Parlament în sesiune ordinară sau, după caz, în sesiune extraordinară, după cum împlinirea termenului de 20 de zile (mai exact data convocării) cade în perioada sesiunii sau a vacanței parlamentare.

A doua situație privește dreptul Președintelui României de a cere convocarea unei sesiuni extraordinare a Parlamentului în funcțiune, drept pe care

---

[46]Aceste aspecte nu i-au oprit pe "onorabilii" parlamentari să-și stabilească, cu obrăznicie și cinism, tot felul de drepturi, iar mulți dintre ei să se preteze la abuzuri care poate le întrec și pe cele ale dregătorilor din vremea fanarioților. În orice caz, înfățuarea și lipsa de măsură a unor lideri a atins, la un moment dat, cote comparabile cu cele ale liderilor omuniști, au mai lipsit doar două elemente ale "recuzitei" primirilor din perioada respectivă: portretele și pionierii cu flori, aspecte la care ne-am referit într-un eseu. (Vezi Antonie IORGOVAN, Despre înfumurarea oamenilor puterii și lipsa de măsură, în Revista "Ordinea" nr.17 din 6-12 mai 1994) Este evident că la aceste situații a contribuit și soluția art.89, care îi face pe parlamentari aproape inamovibili pe perioada mandatului. Altfel ar fi reacționat parlamentarii, iar procesul de maturizare a grupurilor parlamentare ar fi evoluat mult mai rapid dacă șeful statului ar fi avut dreptul să dizolve Parlamentul, fie și numai pentru faptul că Parlamentul nu poate sau nu dorea să legifereze. Ce poate fi mai important în viața parlamentară, decât legiferarea, nu vorbim de "putere legislativă"? (A se vedea și eseul nostru "Greva parlamentară și dizolvarea Parlamentului", în Revista "Ordinea" nr.37/28 octombrie - 3 noiembrie 1994, pag.4, 12.)

[47]Pe bună dreptate, prietenul nostru din istorie, Ioan VIDA, arată că "în virtutea poziției egale a celor două Camere, sesiunea uneia nu poate diferi în timp față de cea a celeilalte. Ca urmare, cele două Camere ale Parlamentului trebuie să cadă de acord asupra duratei sesiunii parlamentare" (Ioan VIDA, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., pag.152). Alta este judecata în cazul sesiunii extraordinare, când este posibil ca biroul permanent al unei Camere ori cel puțin o treime din numărul membrilor acesteia să determine exclusiv convocarea acelei Camere, ceea ce s-a și întâmplat în practica Camerei Deputaților, în anul 1993. Nu mai puțin, când ordinea de zi ce motivează cererea de convocare presupune dezbaterea unor proiecte legislative urgente sau rezolvarea altor probleme de competența Parlamentului bicameral al țării, cei doi președinți de Cameră trebuie să se pună de acord și să fie convocate ambele Camere, altfel instituția ședinței extraordinare devine o formă fără dond. De aici rezultă că subiectele care au dreptul să ceară convocarea sesiunii extraordinare (Președintele României, biroul permanent al unei Camere, o treime din numărul membrilor unei Camere), trebuie să-și precizeze expres **în cerere** opțiunea în sensul convocării ambelor Camere sau numai a unei Camere. Nimic nu oprește, spunem noi, ca Președintele României să solicite convocarea numai a Camerei Deputaților, de exemplu dacă apreciază că aceasta are mari restanțe față de Senat în ceea ce privește dezbaterea proiectelor de legi.

îl mai au alte două subiecte: a) biroul permanent al fiecărei Camere şi b) cel puţin o treime din numărul membrilor unei Camere.

Dreptul de a cere convocarea nu trebuie confundat cu dreptul propriu-zis de convocare care, potrivit alin.3 al art.63, aparţine preşedinţilor celor două Camere, dar nici nu se poate spune că nu obligă la convocare. La această concluzie ajungem printr-o interpretare sistematică a art.63, care, în alin.1, se referă la sesiunile extraordinare, arătând cine le poate cere, iar în alin.3 dispune, deci, pentru ambele categorii de sesiuni: "Convocarea Camerelor se face de preşedinţii acestora". Coroborând alin.1 cu alin.3, vom constata că pentru sesiunea ordinară preşedintele unei Camere practic "ia decizia" convocării, stabilind data şi ora, iar din coroborarea alin.2 cu alin.3 reiese că pentru sesiunea extraordinară preşedintele unei Camere este doar în situaţia celui care "execută decizia" convocării, care aparţine fie Preşedintelui României, fie biroului unei Camere, fie unei treimi din membrii unei Camere.

Cum s-a arătat şi în nota de mai sus, regula o reprezintă formularea de către Preşedintele României a unei cereri pentru convocarea ambelor Camere, dar motive speciale pot îndreptăţi şi cererea Preşedintelui de convocare numai a unei Camere[48].

Soluţia dizolvării Parlamentului, cum s-a menţionat mai sus, nu poate interveni decât în caz de criză guvernamentală gravă, cerându-se întrunite trei condiţii fundamentale: a) să existe cel puţin două solicitări privitoare la acordarea votului de investitură; b) să fi trecut mai mult de 60 de zile de la data primei cereri şi de a se acorda votul de investitură şi c) să fie fost consultaţi preşedinţii celor două Camere şi liderii grupurilor parlamentare. La acestea se mai adaugă alte condiţii speciale, care trebuie ori nu a fi îndeplinite, după caz: 1) să fie vorba de prima dizolvare dintr-un an; 2) să nu fie vorba de ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui României; 3) să nu fie vorba de stare de asediu sau stare de urgenţă.

4) *Promulgarea legii*

Una din constantele dreptului public contemporan o reprezintă recunoaşterea pentru şeful de stat a dreptului de a promulga legile adoptate de Parlament, adică de investire a legii "cu formulă executorie"[49]. În marea majoritate a ţărilor, operaţiunea de promulgare implică şi "dezlegarea" dată de

[48] Rămâne de discutat dacă un atare drept poate fi reţinut şi pentru biroul permanent al unei Camere ori pentru a cel puţin o treime din numărul membrilor unei Camere. Pot fi argumente şi într-un sens şi în altul, noi înclinăm spre o soluţie pozitivă, tocmai pentru a menţine egalitatea de tratament între subiectele care pot cere convocarea sesiunii extraordinare.

[49] Vezi Ioan VIDA, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., p.177.

şeful de stat pentru publicarea legii, întrucât mai peste tot şeful statului are şi dreptul de a refuza promulgarea, solicitând reexaminarea legii de către Parlament sau blocând, pur şi simplu, legea (exercitarea dreptului de veto), după caz. Reglementările sunt relativ diferite, în funcţie de regimul politic consacrat de Constituţie, dar şi în funcţie de o serie de particularităţi naţionale, între care tradiţia. Aşa, de pildă, Preşedintele Republicii franceze promulgă legile în 15 zile de la comunicarea în Guvern a legii definitiv adoptate, putând, însă, înainte de expirarea acestui termen, să ceară o nouă deliberare, fie a legii în ansamblu, fie numai a unor articole din lege. După cum se menţionează în art.10 din Constituţia Franţei, această nouă deliberare nu poate fi refuzată. Constituţia Belgiei, în art.69, se mulţumeşte să precizeze doar că "Regele sancţionează şi promulgă legile", formulă prezentă şi în unele Constituţii elaborate după cel de-al doilea război mondial, atât monarhice[50], cât şi republicane[51].

Este de menţionat că unele constituţii vorbesc numai despre dreptul şefului de stat de a semna legile, ca şi alte acte normative, iar când şeful de stat este un monarh, apare şi obligaţia contrasemnării de către unii sau mai mulţi miniştri. Sub acest ultim aspect, reţinem art.47 din Constituţia Olandei, după care: "Toate legile şi decretele regale sunt semnate de către Rege şi de către unul sau mai mulţi miniştri ori secretari de stat".

Soluţia consacrată de Constituţia României, în art.77, este apropiată de formula legiuitorului constituant francez, dar vine cu un plus de reguli de drept substanţial şi de drept procesual în ceea ce priveşte drepturile şi obligaţiile Preşedintelui legate de cererea de reexaminare. Ca regulă, promulgarea se face de către Preşedintele României în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, el având dreptul să ceară o singură dată reexaminarea legii. De asemenea, potrivit art.144 lit.a din Constituţie, Preşedintele României poate sesiza şi Curtea Constituţională, dacă apreciază că legea, în ansamblu, sau o dispoziţie a ei sunt neconstituţionale. Se ridică problema de a şti dacă Preşedintele poate cere direct Parlamentului reexaminarea legii sub aspectul neconstituţionalităţii, dar poate sesiza cu aceeaşi problemă şi Curtea Constituţională? La prima vedere, răspunsul apare pozitiv, la o analiză mai aprofundată a raţiunii de a fi a fiecărei autorităţi

[50] A se vedea art.62 pct.1 din Constituţia Spaniei.

[51] Avem în vedere, de pildă, art.87 alin.5 din Constituţia Italiei: "El (Preşedintele) promulgă legile şi emite decrete cu valoare de lege şi regulamente", dar şi art.137 lit.b din Constituţia Portugaliei: "În ceea ce priveşte actele proprii, Preşedintele Republicii are în competenţă să: promulge şi să ordone publicarea legilor, a decretelor-lege şi a decretelor de reglementare, să semneze hotărârile Adunării Republicii, care aprobă acordurile internaţionale şi celelalte decrete ale Guvernului".

publice fundamentale, implicit a instituției cererii reexaminării și, respectiv, a sesizării Curții Constituționale, vom răspunde negativ[52].

Nimic nu oprește Președintele României să sesizeze numai Curtea Constituțională sau numai Parlamentul, invocând în cererea de reexaminare și motive de neconstituționalitate, dar o bună ordine juridică nu îngăduie ca una și aceeași problemă de neconstituționalitate să fie sesizată concomitent Curții Constituționale și Parlamentului, prin cererea de reexaminare a legii. Ca pură ipoteză teoretică, dacă această sesizare concomitentă s-ar produce și dacă Parlamentul procedează la reexaminarea legii, această operație rămâne fără relevanță în ceea ce privește reluarea procedurii promulgării, care este "blocată" prin însăși sesizarea Curții Constituționale. Soluția cea mai înțeleaptă care se impune, sub aspect practic, în atari situații, este cea a așteptării de către Parlament a deciziei Curții Constituționale, urmând să se "deruleze" procedurile constituționale specifice, după cum a fost admisă sau respinsă acțiunea. Dacă Curtea Constituțională a admis acțiunea și a declarat textul neconstituțional, atunci, logic, cererea de reexaminare a legii, formulată de Președintele României, în baza art.77 alin.3 din Constituție[53], va fi "întregită", sub aspectul neconstituționalității, de decizia Curții Constituționale. Ar fi absurd să se interpreteze că Parlamentul sesizat cu problema neconstituționalității de către Președintele României, prin invocarea art.77 alin.3 din Constituție, ar putea da o soluție făcând abstracție de decizia Curții și de art.145 alin.1 din Constituție. Parlamentul avea de răspuns la o obiecție a Președintelui României, urmând să procedeze la reexaminarea legii după regulile specifice, după cum era lege organică sau lege ordinară, dar odată ce Curtea Constituțională s-a pronunțat, altele au devenit datele problemei. Față de noua situație, Parlamentul nu ar putea să mențină textul inițial al legii, decât înlăturând obiecția de neconstituționalitate a Curții Constituționale, ceea ce înseamnă un cvorum calificat de 2/3.

Dimpotrivă, dacă Curtea Constituțională a respins sesizarea Președintelui României, confirmând constituționalitatea, cum se menționează în art.77 alin.3 citat, promulgarea legii devine obligatorie în cel mult 10 zile de la primirea deciziei Curții. Decizia Curții Constituționale, potrivit art.145 alin.2 din Constituție este obligatorie, dar **problema care se pune este dacă această**

---

[52] În practică, până la data redactării acestei note (26 mai 1994), nu au fost decât cazuri de solicitare a reexaminării unei legi de către Parlament, fiind invocate în cerere Președintelui României, în primul rând, motive de neconstituționalitate. Avem în vedere îndeosebi legea adoptată în 1993, pentru a conferi anumite drepturi, în realitate privilegii, foștilor parlamentari, care, în final, datorită și reacției vehemente a presei, a fost abandonată de către Parlament.

[53] "Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexamnare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea".

obligație există și față de Parlament, care, la rândul său, este sesizat cu cerere de reexaminare pe aceleași motive de neconstituționalitate? După părerea noastră, răspunsul este pozitiv, de vreme ce legea nu distinge, nu poate distinge nici interpretul, Parlamentul este, de asemenea, ținut să respecte decizia Curții Cosntituționale, altfel va încălca un text de Constituție. Prin urmare, odată ce s-a pronunțat Curtea Constituțională, cererea de reexaminare adresată, repetăm, în mod greșit, și Parlamentului pentru aceleași motive de neconstituționalitate, rămâne fără obiect. Într-o interpretare riguroasă a alin.3 al art.77 citat, unde întâlnim conjuncția **"sau"**, nu conjuncția **"și"** ("primirea legii adoptate după reexaminare **sau** de la primirea deciziei Curții Constituționale"), putem spune că Președintele României, care sesizează concomitent pentru aceleași motive de neconstituționalitate Parlamentul și Curtea Constituțională nu dovedește numai lipsă de inspirație în realizarea atribuțiilor sale, în raporturile cu Parlamentul și, respectiv, cu instanța de contencios constituțional, ceea ce ar avea doar conscințe morale și, eventual, politice într-o nouă campanie electorală, dar oferă argumente serioase pentru a fi acuzat, cu temei, că a încălcat Constituția. De aici, rezultă și ideea după care Președintele României **nu poate să sesizeze unele aspecte de neconstituționalitate Curții Constituționale și altele să le cuprindă în cererea de reexaminare adresată Parlamentului.** De vreme ce Curtea Constituțională este organ special și specializat în materia controlului constituționalității legilor, nu se mai justifică sesizarea și a Parlamentului, textul adopat de Parlament, în urma reexaminării, putând să fie atacat la Curtea Constituțională de unul din subiectele prevăzute de art.144 lit.a (mai puțin Președintele României, care, cerând reexaminarea textului, este obligat să promulge legea, în cel mult 10 zile de la primirea ei după reexaminare).

Rămâne, însă, deschisă posibilitatea ca Președintele României să "sesizeze" Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite ca natură juridică, anume Curtea Constituțională pentru probleme **strict tehnic-constituționale,** iar Parlamentul pentru probleme de **oportunitate politică**[54].

[54]Se subînțelege că și în atari ipoteze dezbaterea parlamentară trebuie să se realizeze după ce "s-a pronunțat" Curtea Constituțională, fiind posibil ca la reexaminarea solicitată de Președinte să se adauge și reexaminarea prilejuită de decizia Curții de declarare a unor dispoziții neconstituționale. Dacă Curtea, prin decizia sa, confirmă constituționalitatea, logic, termenul de 10 zile prevăzut de art.77 alin.3 va curge de la data primirii de către Președinte a legii adoptate după reexaminare. Să presupunem că Parlamentul nu a așteptat decizia Curții și a trimis legea reexaminată înaintea adoptării acesteia, atunci termenul de 10 zile va curge de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care s-a confirmat constituționalitatea.

§ 5. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu justiția și alte autorități jurisdicționale

Numirea judecătorilor

Președintele României, potrivit art.133 alin.1 din Constituție, numește judecătorii și procurorii, cu excepția celor stagiari, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Soluția numirii judecătorilor de către șeful statului, se poate spune, reprezintă o soluție dominantă în consituțiile contemporane, uneori acest drept revine și ministrului de justiție, pentru anumite categorii de judecători[55], iar de cele mai multe ori competența șefului statului este legată de propunerea unui consiliu al magistraturii, cum s-a prevăzut și de către constituantul român.

Există numeroase sisteme naționale în care judecătorii în întregime sau numai o parte a acestora sunt aleși de către cetățeni (în special în țările anglo-saxone) sau de către Parlament și încă pe o anumită perioadă de timp, cum este

[55]Așa, de pildă, în sistemul constituțional german, întâlnim atribuția cu valoare de principiu a Președintelui Republicii federale, din art.60 alin.1, de "a numi și revoca judecătorii și funcționarii federali", dar și atribuția specială a ministrului federal (art 952 alin.2) de a numi judecătorii la anumite tribunale, la propunerea unei Comisii, care se compune din miniștrii de resort din Landuri și dintr-un număr egal de membri aleși de către Bundestag. Dacă facem o scurtă analiză a reglementărilor din dreptul comparat, vom constata că în **Belgia**, de pildă, judecătorii de pace și judecătorii de tribunale sunt numiți direct de Rege, iar consilierii Curții de apel, președinții și vicepreședinții tribunalelor de primă instanță sunt numiți de Rege de pe o listă dublă, una fiind prezentată de aceste curți, iar alta de consiliile provinciale. Consilierii Curții de Casație a Belgiei sunt numiți de Rege la fel, de pe o listă dublă, dar una este prezentată de către Senat și alta de către Curtea de Casație, judecătorii de la curțile de apel, ca și cei de la Curtea de Casație urmând să aleagă din rândurile lor președinții și vicepreședinții (art.99). **Constituția Spaniei** se limitează numai la funcțiile de vârf din cadrul puterii judecătorești, precizând că președintele Tribunalului Suprem este numit de Rege, la propunerea Consiliului general al puterii judiciare, în formele prevăzute de lege (art 123 alin.2), iar Procurorul general al statului este numit de Rege, la propunerea Guvernului și după consultarea Consiliului general al puterii judiciare (art.124 alin.4). **Constituția Franței** consacră, în art 13 alin.2, principiul după care Președintele Republicii numește funcționarii civili și militari ai statului, iar în alin. final al acestui articol se prevede posibilitatea delegării, prin lege organică, a acestei competențe Consiliului de Miniștri. Apoi, art 65 alin.3 cere condiția prealabilă a propunerii din partea Consiliului superior al magistraturii numai pentru numirea magistraților "de scaun" ai Curții de Casație, respectiv a primului președinte al Curții de apel. Pentru ceilalți magistrați, Consiliul superior al magistraturii dă numai un aviz pentru ministrul justiției, care face numirea. Este de menționat că Președintele Republicii prezidează Consiliul superior al magistraturii, iar ministrul justiției este vicepreședintele de drept, putându-l suplini pe Președintele Republicii (art.65 alin.1). **Constituția Greciei** precizează că judecătorii sunt numiți pe viață prin decret prezidențial, în condițiile prevăzute de lege cu privire la aptitudini și procedura de recrutare (art.88 alin.1). Această soluție este consacrată și de art.35 al Constituției **Republicii Irlanda**, cu deosebirea că nu se mai face precizarea numirii pe viață. **Constituția Italiei** consacră regula numirii judecătorilor de către Consiliul Superior al magistraturii (art.105), care este prezidat de Președintele Republicii (art.104 alin.2), la fel ca și la francezi. Soluția italiană este preluată de **Constituția Portugaliei** (art.219 alin.1), cu precizarea, însă, că președintele Tribunalului Suprem de Justiție este cel care prezidează Consiliul Superior al Magistraturii și nu Președintele Republicii. **Constituția Olandei**, la fel ca și cea a Greciei, consacră principiul numirii pe viață a judecătorilor, însă, prin decret regal.

cazul în Danemarca, unde judecătorii Curții Supreme sunt aleși de Parlament pe o perioadă de 6 ani, la fel ca și la noi.

Fără a intra în detalii care țin de dreptul judiciar, suntem de părere că soluția legiuitorului constituant român are avantajul de a neutraliza influența executivului, a politicului în general, în procesul de investitură a magistraților. După cum este redactat textul, reiese că, practic, decizia aparține Consiliului Superior al Magistraturii[56], Președintele României, este adevărat, poate refuza numirea unei persoane, dar nu poate numi niciodată vreo persoană ca magistrat dacă nu face parte din propunerile ce i-au fost înaintate de Consiliul Superior al Magistraturii, la rândul său conceput fără influențe politice sub aspectul procedurii de adoptare a deciziilor. Spre deosebire de alte sisteme constituționale, în parte citate, Președintele României nu prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, această sarcină, când nu sunt în discuție aspecte de ordin disciplinar, a fost rezervată pentru ministrul justiției, dar **fără drept de vot**, cum se menționează expres în art. 133 alin.1 teza II din Constituție.

Numirea judecătorilor de către Președintele Republicii are ca efect dobândirea **inamovibilității**, adică a statului juridic special, care presupune protecția judecătorului față de oricine care, prin măsuri arbitrare șicanatorii, i-ar putea influența decizia, i-ar putea afecta independența sau prestigiul în ochii opiniei publice. În virtutea acestui statut, judecătorii au, cum s-a menționat deja, o unică autoritate disciplinară, formată exclusiv din magistrați, ei nu pot fi transferați, detașați și nici promovați fără consimțământul lor[57].

---

[56]Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din magistrați (judecători și procurori) aleși pentru o durată de 4 ani, de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, legea de organizare judecătorească stabilind însă criterii de drept substanțial și de drept procesual, probleme ce ar trebui studiate la disciplina **Drept judiciar.** Pe lângă rolul său de unică autoritate în ceea ce privește selecția magistraților, Consiliul Superior al Magistraturii are și rolul de unică autoritate disciplinară a judecătorilor, ipoteză în care lucrările sale sunt prezidate de Președintele Curții Supreme de Justiție. De data aceasta, Constituția (art.133 alin.2 teza II) nu mai precizează ca în cazul ministrului justiției "fără drept de vot", reieșind intenția legiuitorului constituant de a-l implica pe cel care prezidează în procesul de decizie. În alți termeni, putem susține că Președintele Curții Supreme de Justiție este membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii atunci când acest organism îndeplinește rolul de **consiliu de disciplină** al judecătorilor, participând la votul din Consiliu, ca orice membru ales de către Parlament. Se subînțelege că majoritatea de voturi se calculează la numărul de membri ai Consiliului întregit cu Președintele Curții Supreme de Justiție, dar votul acestuia nu are nici o semnificație specială, conform uzanțelor din dreptul procesual judiciar el își exprimă ultimul votul. Date fiind aceste particularități ale Consiliului Superior al Magistraturii, ca și necesitatea de a fi reglementat expres în Constituție, redactorii Constituției s-au văzut nevoiți să includă Consiliul Superior al Magistraturii, alături de instanțele judecătorești și Ministerul Public într-un capitol intitulat generic "Autoritatea judecătorească", una din soluțiile cele mai criticate de către juriștii forțelor politice ce au votat contra Constituției. Dacă în ceea ce privește includerea Ministerului Public, lucrurile pot fi discutabile, întrucât suntem în prezența unei autorități prin care, în fond, executivul sprijină justiția, în ceea ce privește includerea Consiliului Superior al Magistraturii, critica este vădit nefondată.

[57]Printre "criticile vehemente" ale Constituției, este și critica cu privire la numirea judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție pe o perioadă de 6 ani, susținându-se că în felul acesta nu se mai poate vorbi

2. Acordarea grațierii individuale

O altă atribuție a Președintelui României în raporturile sale cu justiția este **acordarea grațierii individuale.** Din vremuri foarte vechi, "stăpânii" aveau dreptul de a ierta, drept care s-a impus și ca o constantă a prerogativelor șefilor de state, fiind preluat, sub diferite reglementări, până în zilele noastre[58]. Formularea din Constituția României (Președintele "acordă grațierea individuală") ne conduce la cel puțin două concluzii: a) grațierea poate fi și colectivă, care, prin ipoteză, nu se poate acorda decât prin lege, mai exact prin lege organică, cum se menționează expres în art.72 lit.g; b) acordarea grațierii individuale este o atribuție exclusivă a Președintelui, fiind exercitată fără vreo condiționare procedurală prealabilă, nu și posterioară. Aceste dispoziții sunt și argumente de text pentru teza după care Președintele României, potrivit Constituției, nu poate edicta norme. Mai mult, este de observat că din coroborarea art.94 cu art.99 din Constituție, reiese, fără echivoc, că decretele emise de Președintele României în

---

de inamovibilitate. Prezumând bunele intenții ale celor care susțin acest punct de vedere și menționând discuția pe terenul științei dreptului, chiar dacă "în spatele" unor atari critici se află veșnicul politicianism constituțional românesc, ne rezumăm doar a menționa că **inamovibilitatea** într-o anumită funcție nu este incompatibilă cu exercitarea acelei funcții pe o durată determinată (un mandat), dinainte stabilită. Spațiul semantic al termenului **inamovibil** cuprinde notele: care nu poate fi transferat, înlocuit sau destituit din funcție sau când e vorba de o funcție: din care nu poate fi destituit cineva (Dicționar explicativ al limbii române, Editura Academiei, București, 1975, pag.420) și nu neapărat **ideea** numirii pe viață într-o anumită funcție. Pe de altă parte, judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție, după expirarea mandatului, în ipoteza în care nu sunt reinvestiți rămân, în continuare, în corpul judecătorilor. Ideea primenirii judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție, cel puțin pentru o perioadă de timp este necesară pentru a oferi posibilitatea unei competiții reale a valorilor pentru aceste funcții. Dacă un judecător a ajuns la Curtea Supremă de Justiție și se impune ca o valoare profesională și morală de excepție, nu există nici un motiv real să nu fie propus din nou, de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru reinvestire, care va deveni, în cazul veritabilelor valori, un ceremonial, pur formal. (Vezi și studiul nostru eseu, Despre inamovibilitatea judecătorilor Curții Supreme de Justiție, în Revista "Ordinea" nr.22, iunie 1994, pag.4.)

[58] Cu titlu de exemplu, reținem art.60 alin.2 din **Constituția RFG**: "Președintele exercită în numele Federației dreptul de grațiere în cazuri de speță"; art.73 din **Constituția Belgiei**. Regele are dreptul de a anula sau a reduce pedepsele pronunțate de judecători, cu excepția celor aplicate miniștrilor; art.24 din **Constituția Danemarcei**: Regele are dreptul de grațiere și amnistie. El nu poate grația pe miniștri de pedepsele ce le sunt stabilite de Înalta Curte de Justiție, cu consimțământul Folketing-ului (Parlamentul); art.62 lit.i din **Constituția Spaniei**: Regele exercită dreptul de grațiere conform legii, care nu poate autoriza o grațiere generală; art 17 din **Constituția Franței**: Președintele Republicii are dreptul de a face grațieri; art.47 din **Constituția Greciei**: "Președintele Republicii are dreptul de a grația, de a comuta ori de a reduce pedepsele pronunțate de tribunale, precum și de a suprima consecințele legale, de orice natură, a pedepselor pronunțate și ispășite" (drept care se exercită la propunerea ministrului de justiție și după un aviz al unui consiliu compus în majoritate de magistrați); este de reținut că textul la care ne referim îi acordă Președintelui și dreptul de a amnistia atât pentru delicte politice, cât și pentru delicte de drept comun. Mai pot fi invocate: art.13 pct.6 din **Constituția Republicii Irlanda**, art 87 alin.11 din **Constituția Italiei**; art.137 lit.7 din **Constituția Portugaliei**, care cere condiția unei înțelegeri prealabile cu Guvernul etc.

exercitarea acestei atribuţii se contrasemnează de către Primul-Ministru (condiţionarea posterioară).

3. Numirea membrilor altor organe jurisdicţionale

Potrivit art.140 din Constituţie, Preşedintele României numeşte trei judecători ai Curţii Constituţionale[59], iar potrivit art.144 lit.a) poate sesiza Curţii neconstituţionalitatea unei legi, cum s-a arătat deja.

În fine, mai poate fi reţinută în această "sferă tematică" şi atribuţia Preşedintelui României de a numi judecătorii financiari (pe o perioadă de 6 ani), atribuţie prevăzută, în principiu, de art.94 lit.c din Constituţie ("numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege") şi, în concret, de Legea nr.94/1992 (art.105), care prevede că numirea se face la propunerea plenului Curţii de Conturi[60]. De asemenea, Preşedintele României numeşte procurorul general financiar şi procurorii financiari, pe o perioadă de 6 ani, tot la propunerea plenului Curţii de Conturi (art.109 din Legea nr.94/1992).

Am mai reţine că aceste din urmă atribuţii vizează sfera largă a activităţilor cu caracter jurisdicţional, fără a se înţelege că activitatea de jurisdicţie a Curţii de Conturi, respectiv judecătorii şi procurorii financiari fac parte din sfera "puterii judecătoreşti, problemă care a făcut şi obiectul unui litigiu în faţa Curţii Constituţionale. Curtea Constituţională a decis că actele de jurisdicţie ale Curţii de Conturi au caracter administrativ, iar după epuizarea căilor de atac din sistemul Curţii de Conturi se vor exercita căile de atac în faţa instanţelor de contencios administrativ[61].

---

[59] Restul de 6 judecători ai Curţii Constituţionale sunt desemnaţi de Camerele Parlamentului, câte 3 de fiecare Cameră, soluţia din Constituţia României fiind foarte apropiată de soluţia din Constituţia Franţei, cu două deosebiri mai esenţiale: la francezi nu Camera, ci preşedintele acesteia face desemnarea celor trei membri ai Consiliului Constituţional, iar Preşedintele Republicii numeşte şi Preşedintele Consiliului Constituţional. La noi, Preşedintele Curţii Constituţionale este ales pentru o perioadă de 3 ani, de către judecătorii Curţii. Dacă facem o scurtă privire în dreptul comparat, constatăm că, în diferite formule, predomină soluţia desemnării judecătorilor de contencios constituţional sau unei părţi din aceştia de către şeful statului. De pildă, cei 14 judecători ai Curţii Constituţionale din Austria sunt desemnaţi de către Preşedintele Federaţiei, la propunerea Guvernului Federal (un număr de 8), la propunerea Consiliului Naţional (un număr de 3), la propunerea Consiliului Federal (un număr de 3), la fel în Spania, Regele numeşte judecătorii Tribunalului Constituţional, după cum urmează: 4 la propunerea Congresului, 4 la proopunerea Senatului, 2 la propunerea Guvernului, 2 la propunerea Consiliului general judiciar; în Belgia judecătorii Curţii de Arbitraj sunt numiţi de Rege de pe o listă dublă prezentată de Senat. În Italia, Preşedintele Republicii numeşte numai o treime dintre judecătorii Curţii Constituţionale, o treime fiind numiţi de Parlament şi o altă treime de Magistratura Supremă, sistem care a fost receptat mai mult în estul Europei decât cel francez. (Vezi, pentru alte detalii, Antonie IORGOVAN, Drept constituţional, teorie generală, op cit., 1994, pag.78-92.)

[60] Pentru a fi numiţi judecători financiari, se cer studii superioare juridice, înaltă competenţă profesională, vechime în funcţii juridice de la minimum 8 la 14 ani, în raport cu gradele de încadrare.

[61] După cum am subliniat şi în ediţia a doua (din 1994) a volumului II al tratatului, acţiunea se va introduce la Curtea de Apel, spre a se asigura dublul grad de jurisdicţie specific litigiilor de contencios

§ 6. Atribuţii ale Preşedintelui României ca şef al executivului

1. Atribuţii în raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi ale administraţiei publice

Într-o formulare generală, vom putea spune că toate atribuţiile Preşedintelui României care nu privesc sarcinile de reprezentare a statului şi, respectiv, de mediere între "puterile statului", între stat şi societate sunt atribuţii din sfera executivului. Preşedintele României, cum s-a fundamentat în primul volum al lucrării, este unul din cei doi şefi ai executivului, în sistemul nostru constituţional, dar cu atribuţii foarte limitate. **Tocmai de aceea, funcţia politică cea mai importantă a ţării este funcţia de Prim-Ministru, neavând relevanţă cine ocupă această funcţie, o personalitate neutră faţă de partidele politice ce şi-au asumat responsabilitatea guvernării sau un lider al acestor partide**[62]. Pe de altă parte, apare, cel puţin în tezele tradiţionale ale parlamentarismului (şeful de stat era calificat şi şef al executivului) sau ale regimului prezidenţial (şeful executivului exercită şi atribuţii de şef de stat), destul de dificil să delimităm "graniţele" dintre atribuţiile specifice şefului de stat de cele speciifice şefului executivului, chiar dacă există o anumită tradiţie, o anumită doctrină, distincţia rămâne relativă, intrând în discuţie, nu de puţine , criterii exclusiv didactice.

Faţă de concepţia de fond a lucrării noastre, precum şi faţă de modul de organizare a materiei, în prezentul volum am reţine în sfera atribuţiilor Preşedintelui României ca "şef al executivului" atribuţiile sale în raporturile cu

---

administrativ. Legea nr.29/1990 fiind modificată, implicit, în acest sens, prin Legea nr.59/1993, tezã care ulterior a fost împărtăşită şi de Secţia de Contencios Administrativ a Curţii Supreme de Justiţie. (Vezi, cu privire la poziţia Curţii Constituţionale Decizia nr.64 din 2 iunie 1994, publicată în Monitorul Oficial nr.177 din 12 iunie 1994) Astfel, admiţându-se excepţia invocată, Curtea Constituţională a constatat că expresia "organ suprem" din art.1 alin.1 al Legii nr.94/1992 este neconstituţională în ce priveşte activitatea jurisdicţională a Curţii de Conturi. Pentru această situaţie, în sinteză, s-au invocat următoarele argumente: a) interpretarea sistematică a Constituţiei (Curtea de Conturi nu este reglementată în sfera consacrată autorităţii judecătoreşti); b) interpretarea statutului legal al judecătorilor Curţii de Conturi (instanţele Curţii de Conturi nu sunt alcătuite din judecători, în sensul constituţional al termenului care, potrivit art.124 din Constituţie, sunt numiţi de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii etc.); c) particularităţile regimului procedural.

[62] În fapt, este posibil ca personalitatea politică a Preşedintelui României să fie receptată mai puternic decât personalitatea Primului-Ministru, mai ales dacă funcţia de Prim-Ministru este ocupată de un tehnician şi nu de un om politic de partid, dar acestea sunt aspecte care ţin exclusiv de politic, de dimensiunea afectivă a politicului şi nu de logica textelor şi a instituţiilor sistemului politic, consacrat prin Constituţia din 1991. Desigur, dincolo de logica textelor, sunt importante pentru conturarea unei imagini politice sau alteia, şi aspecte ce ţin de trăsăturile personale intrinseci, de charismă, de rezultate sau eşecuri în anumite acţiuni, de accentele date de MASS-MEDIA etc.

Guvernul, precum şi cele de realizare a diferitelor servicii publice administrative de ordin naţional (apărare naţională, ordine publică, siguranţă naţională etc.).

Cât priveşte relaţia Preşedintelui României - Guvern, potrivit Constituţiei, identificăm cinci atribuţii principale ale Preşedintelui: a) desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-Ministru; b) numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament; c) revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere; d) consultarea Guvernului şi e) participarea la şedinţele Guvernului, atribuţii ce le vom analiza în capitolul următor.

Ca şef al executivului, cum s-a fundamentat în primul volum al lucrării, Preşedintele României conduce activitatea unor autorităţi ale administraţiei publice care, logic, sunt autorităţi centrale de specialitate autonome faţă de Guvern. Astfel, potrivit art.92 alin.1 din Constituţie, Preşedintele României îndeplineşte şi funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, având dreptul, cum se menţionează şi în Legea organică a Consiliului, să convoace lucrările acestuia (de regulă, trimestrial sau ori de câte ori este nevoie), să-i coordoneze şi să-i îndrume întreaga activitate. În absenţa Preşedintelui, atribuţiile sale sunt îndeplinite de vicepreşedintele consiliului[63].

Potrivit art.118 din Constituţie, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea naţională şi siguranţa naţională[64], iar potrivit art.62 lit.f, îi prezintă rapoarte Parlamentului, car ele examinează în şedinţa comună a celor două Camere. Din aceste dispoziţii, reiese că activitatea acestui organism, special şi specializat, al administraţiei publice se află sub controlul Parlamentului, nefiind exclus nici un control judecătoresc, prin instanţele de contencios administrativ, pentru activitatea sa pur administrativă (actele cu caracter militar fiind exceptate de la acţiunile în contenciosul administrativ). Se pune problema de a şti ce regim juridic au actele Preşedintelui României în raport cu actele Consiliului Suprem de Apărare a

[63]Potrivit art.3 din Legea nr.39/13 decembrie 1990 (publicată în Monitorul Oficial nr.142 din 13 decembrie 1990), Consiliul Suprem de Apărare a Ţării se compune din: a) preşedinte - Preşedintele Republicii; b) vicepreşedinte - Primul-Ministru al Guvernului; c) membrii: ministrul de stat însărcinat cu activitatea industrială şi comercială, ministrul apărării naţionale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, şeful Departamentului de analiză politică din aparatul Preşedintelui României, directorul Serviciului Român de Informaţii; directorul Serviciului de Informaţii Externe; şeful Marelui Stat Major.

[64]Aceste dispoziţii, cum s-a mai arătat în volumele anterioare, fundamentează o anumită dependenţă funcţională a structurilor administraţiei centrale de specialitate din sfera apărării naţionale şi a siguranţei naţionale faţă de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, fiind vorba de dependenţa unor organe de ramură faţă de un organ de domeniu, cu rol coordonator, cum ne-am exprimat şi în lucrarea din 1983 (Drept administrativ. Organizarea administraţiei, T.U.B. 1983, pag.184), fără a se înţelege că am fi în prezenţa unei veritabile subordonări administrative, în sensul clasic al termenului. Cu atât mai mult, nu se poate concepe existenţa acestui raport de subordonare faţă de Preşedintele României ca preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Țării[65], fiind neîndoielnic că față de sarcina prevăzută de art. 118 din Constituție, precum și față de atribuțiile din Legea sa organică, Consiliul Suprem de Apărare a Țării adoptă acte cu caracter normativ[66].

De vreme ce, ca principiu, am admis teza după care Președintele României nu poate emite decrete cu caracter normativ, este de la sine înțeles că și decretele sale ce au la bază hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării nu pot avea decât caracter individual. În spiritul exigențelor impuse de Constituție pentru decretele prezidențiale și hotărârile de Guvern, este de reținut că hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării trebuie publicate în Monitorul Oficial, sub semnătura președintelui acestuia și contrasemnate de Primul-Ministru (care este și vicepreședintele Consiliului), cu excepția hotărârilor cu caracter militar "care se comunică numai instituțiilor interesate"[67].

Tot în această subcategorie includem și atribuția Președintelui României de a propune **numirea unor importanți funcționari ai administrației publice**[68] sau de **a numi ei în funcții publice administrative**[69].

---

[65]Legea nr 39/13 decembrie 1990 se mulțumește să precizeze doar că acest Consiliu lucrează în prezența a cel puțin două treimi din numărul membrilor săi și adoptă hotărâri cu majoritatea membrilor, votul fiind deschis (art.5 alin.3).

[66]De altfel, în art.9 din Legea nr.39/1990, se menționează expres că hotărârile adoptate de Consiliul Suprem de Apărare a Țării sunt obligatorii pentru cetățenii țării, precum și pentru toate instituțiile și unitățile la a căror activitate se referă.

[67]La această concluzie ajungem în urma unei interpretări sistematice a Constituției, dacă hotărârile de Guvern cu caracter militar sunt exceptate de la regula publicării, fiind supuse numai regulii comunicării instituțiilor interesate, cu atât mai mult această soluție se impune și hotărârilor unui organ central specializat în probleme de apărare națională și siguranță națională, deși nu există o dispoziție expresă în Constituție. O reglementare constituțională, dat fiind caracterul său sintetic, nu trebuie să vină cu repetări de soluții, care se pot deduce fără echivoc din reglementările existente (**eadem ratio, eadem jus**).

[68]Potrivit art.23 din Legea nr.14/1992, privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (publicată în Monitorul Oficial nr.33 din 3 martie 1992) Președintele României propune Parlamentului candidatul la funcția de director al Serviciului Român de Informații.

[69]Am văzut deja că potrivit Legii nr.94/1992, Președintele României numește judecătorii și procurorii financiari din cadrul Curții de Conturi (organ administrativ cu activitate jurisdicțională), în baza Legii nr 48/1992, Legea audiovizualului (publicată în Monitorul Oficial nr.104 din 25 mai 1992) Președintele numește doi membri ai Consiliului Național al Audiovizualului, iar în baza art.24 din Legea nr.14/1992, citată, numește pe cei trei adjuncți ai directorului Serviciului Român de Informații, la propunerea **directorului Serviciului**, care, la rândul său, este numit de Parlament, la propunerea Președintelui României, formulă impusă cu valoare de principiu constituțional (art.62 lit.g din Constituție). Tocmai de aceea, am fost foarte surprins când am aflat că raportorii Consiliului Europei au criticat această soluție, impusă tocmai la sugestia experților Consiliului, pe care i-a consultat Comisia de redactare a proiectului de Constituție. Pentru mine, care am parcurs acest fenomen, poziția raportorilor respectivi nu are decât explicații subiective, au dorit să facă un serviciu formațiunii politice care nu știe ce să mai inventeze pentru a arătat că în România nu se fac progrese pe drumul statului de drept și al democrației. Dincolo de jocul politic, regretabil, sub aspect strict juridic, ideea de a subordona Serviciul Român de Informații unui minister, ar însemna nu numai o revizuire a Constituției, dar și revenirea la formule de organizare depășite de istorie, aspecte la care ne vom mai referi și într-un alt capitol.

2. Sfera atribuțiilor în cazuri excepționale, drept comparat

Viața demonstrează că istoria "se scrie" nu numai prin cooperare și bună înțelegere ori printr-o competiție pașnică, în interiorul unui stat, pentru putere, ci și prin agresiuni militare, prin războaie civile, prin lovituri de stat etc. La aceste situații se mai adaugă cazurile de epidemii, epizootii, sinistrele, inundațiile, erupțiile unor vulcani, cutremurele sau cine știe ce alte calamități, motiv pentru care orice legiuitor constituant are grijă să consacre atribuții ale executivului pentru asemenea situații excepționale. Soluțiile legislative sunt relativ diferite, ele țin de mulți factori, în primul rând de tradițiile democratice, de particularitățile istorice, fiind dezvoltată în țările occidentale mai degrabă o practică administrativă și o doctrină decât o reglementare juridică și cu atât mai puțin o rgelementare la nivel constituțional[70], fiind vorba de teoria circumstanțelor

[70]Dacă avem în vedere exclusiv atribuțiile șefului de stat (șefului executivului), în asemenea situații vom constata că în unele constituții nu există nici o prevedere (ex. Olanda, Suedia, Germania), iar în majoritatea constituțiilor sunt prevăzute numai în ceea ce privește mobilizarea trupelor și declararea stării de război. Vom reține câteva exemple mai semnificative: **Constituția Elveției** arată că, în caz de urgență, când nu este întrunită Adunarea federală, Consiliul Federal este autorizat să mobilizeze trupele necesare și să dispună de acestea, sub rezerva convocării imediate a celor două Camere ale Parlamentului, dacă numărul trupelor mobilizate depășește 2000 de oameni sau dacă ele rămân la dispoziție mai mult de trei săptămâni (art.102); **Constituția Belgiei** consacră principiul după care regele comandă forțele terestre și navele, declară război, face tratate de pace și alianțe, aducând aceste aspecte "la cunoștința Camerelor de îndată ce interesul și siguranța statului o permit, adăugând și comunicările convenabile" (art.68 alin.1); **Constituția Norvegiei** după ce în art.26 alin.1 dă dreptul Regelui să cheme sub drapel trupele, să se angajeze în război pentru apărarea Regatului și să încheie pacea, să încheie tratate, în alin.2 al aceluiași articol precizează că tratatele asupra "chestiunilor de speciale" nu sunt obligatorii atâta timp cât Parlamentul nu și-a dat acordul asupra lor; **Constituția Spaniei** se mulțumește să rețină numai că "Regele este cel care, cu autorizația prealabilă a Cortesurilor generale, declară război și încheie pace" (art.63 alin.3); **Constituția Italiei** recunoaște numai dreptul Președintelui Republicii de a declara război, după deliberarea Camerelor (art.87 pct.9); **Constituția Danemarcei** dă, în schimb, dreptul Regelui să ia măsurile de apărare necesare respingerii unei agresiuni armate, inclusiv prin folosirea trupelor fără consimțământul Parlamentului, urmând ca ulterior să supună aceste măsuri Parlamentului (Folketing), iar dacă acesta nu este în sesiune - va fi convocat de urgență (art.19 alin.2), fiind o formulă din care s-a inspirat și legiuitorul constituant român, cum vom vedea; **Constituția Franței** conține, însă, cele mai ample și explicite dispoziții în această materie, menționând că Președintele Republicii poate lua măsuri de urgență, impuse de circumstanțe, după consultarea oficială a Primului-Ministru, a președinților Camerelor și a Consiliului Constituțional, când sunt amenințate de o manieră gravă și imediată: instituțiile republicii, independența națională, integritatea teritorială, executarea angajamentelor internaționale sau, după caz, când este întreruptă funcționarea regulată a puterilor publice constituționale, având obligația de a informa națiunea printr-un mesaj, iar Parlamentul se reunește de plin drept. Adunarea Națională nu poate fi dizolvată pe timpul exercitării acestor măsuri excepționale (art 16). Mai este de reținut că legiuitorul constituant francez a prevăzut că principiul după care aceste măsuri trebuie să fie inspirate de voința de a asigura puterilor publice constituționale mijloacele necesare realizării misiunii lor, iar Consiliul Constituțional trebuie consultat în legătură cu acest subiect. **Constituția Greciei** consacră dreptul Președintelui republicii de a edicta acte cu valoare legislativă în circumstanțe excepționale, de necesitate extrem de urgente și imprevizibile, putând să se adreseze poporului printr-un mesaj, după avizul conform al Primului-Ministru (art.44, așa cum a fost revizuit în 1986); **Constituția Portugaliei** este una din puținele constituții care reține, adevărat, condiționat, atribuția Președintelui Republicii de a declara starea de asediu și starea de urgență, după audierea Guvernului și cu autorizarea Adunării Republicii (art.141).

excepționale sau a puterilor excepționale ale executivului în caz de pericol, la care ne-am referit în volumul doi al tratatului.

Mai trebuie să reținem că în unele țări instituirea măsurilor excepționale este dată în competența Guvernului și mai peste tot exercitarea acestor atribuții presupune un control parlamentar, fie sub forma unei autorizații prealabile, fie sub forma unei analize și aprobări ulterioare, cum s-a văzut din textele citate.

Legiuitorul constituant român din 1991, ținând seama de experiența noastră istorică, precum și de soluțiile din dreptul comparat, a reglementat, pe de o parte, atribuții ale Președintelui României în domeniul apărării (declararea mobilizării, respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva țării), iar pe de altă parte, în cazul stării de asediu și a celei de urgență (măsuri excepționale).

3. Regimul atribuțiilor în cazuri excepționale

Președintele poate declara, **cu aprobarea prealabilă a Parlamentului**, mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, fiind norma de regim (art.92 alin.2 teza I). Constituția permite ca numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune **ulterior aprobării Parlamentului**, în cel mult 5 zile de la adoptare, ceea ce înseamnă că, **obiectiv**, dată fiind starea de pericol creată, hotărârea Președintelui privind mobilizarea nu se putea adopta cu aprobarea prealabilă a Parlamentului. Se subînțelege, însă, că **refuzul Parlamentului de a aproba hotărârea Președintelui are ca efect anularea decretului prezidențial de mobilizare**, iar dacă Președintele emite un nou decret, contrar voinței celor două Camere ale Parlamentului, întrunite în ședință comună, se face vinovat de o încălcare gravă a Constituției, putând să se declanșeze procedura de suspendare sau, după caz, de punere sub acuzare pentru înaltă trădare. Pe de altă parte, din coroborarea art.92 alin.1 și 2 cu art.118 din Constituție, prin raportare și la art.2.B.b din Legea nr.39/1990, hotărârea Președintelui de a declara mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, indiferent de împrejurare, trebuie să aibă la bază analiza situației respective în Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

În cazul unei agresiuni armate îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii, pe care le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, Constituția prevede convocarea acestuia de drept, în 24 de ore de la declanșarea agresiunii (art.92 alin.3). Cum se susține în doctrină, în aceste condiții grave nu mai există posibilitatea solicitării prealabile a încuviințării corpurilor legiuitoare, acestea vor examina măsurile luate de Președinte, ca și situația în care se află țara ulterior, pe baza mesajului Președintelui, dar și pe baza altor informații: "Desigur, în cazul în care starea de război nu a fost declarată într-o ședință anterioară,

Parlamentul va face acest lucru în şedinţa în care audiază mesajul (evident, se are în vedere executarea unui atac prin surprindere asupra ţării noastre), aprobând totodată şi măsurile de mobilizare necesare"[71].

Conform art.93 din Constituţie, Preşedintele României instituie, potrivit legii, **starea de asediu** sau **starea de urgenţă**[72], în întreaga ţară ori în unele localităţi şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurilor adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea lor. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora.

§ 7. Atribuţiile Preşedintelui României în domeniul politicii externe

1. Semnificaţia acestor atribuţii, drept comparat

Am achiesat la teza după care politica externă este tot o dimensiune a administraţiei publice, unul dintre ministere ocupându-se de acst domeniu, ceea ce înseamnă că reglementarea unor atribuţii şi pentru şeful de stat în această materie are şi semnificaţia implicării sale în procesul decizional administrativ. Politica externă, însă, ne apare ca exteriorizare a poziţiei statului faţă de alte state, faţă de organisme internaţionale, de unde necesitatea implicării, în procesul

---

[71] Florin VASILESCU, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.210

[72] Asupra conţinutului, dar mai ales semnificaţiei juridice a acestor măsuri în literatura de specialitate, de-a lungul anilor, au fost ample controverse, determinate, evident, de reglementările existente într-o ţară sau alta, la un moment dat, dar şi de practica guvernamentală sau judecătorească creată. Fără a intra în detalii, ne limităm a preciza că regimul stării de asediu la noi este organizat pentru prima dată de Legea stării de asediu din 10 decembrie 1864, iar legile ulterioare, până la 1933 (adică Legea din 18 martie 1907 şi cea din 14 august 1914) au autorizat Guvernul să instituie starea de asediu, iar în regimul consacrat prin Legea din 1864. Legea din 4 februarie 1933 extinde sfera, autorizând Guvernul să declare starea de asediu nu numai în condiţiile legii din 1864, dar şi în condiţiile stabilite de această lege. Este de menţionat că în art.128 din Constituţia din 1923 se preciza numai că "în caz de pericol de stat se poate institui prin lege starea de asediu generală sau parţială", de aici şi discuţia după care actul de instituire a stării de asediu mai poate fi inclus în sfera actelor de guvernământ, cum făcea Legea Contenciosului Administrativ din 1925, de vreme ce legiuitorul constituant vorbeşte despre competenţa "puterii legiuitoare"? Pentru a se justifica dreptul Guvernului de a declara starea de asediu, printr-un act provizoriu, care trebuie supus ratificării legislative, s-a invocat şi legislaţia franceză a vremii, mai exact Legea din 3 aprilie 1878, care în art.2 autoriza Preşedintele Republicii de a declara staca de asediu, cu avizul Guvernului, dar Camerele în două zile trebuiau să se reunească pentru a ratifica sau nu măsura luată pe cale de decret. În orice caz, instanţele judecătoreşti de la noi au declarat ilegale pedepsele care au fost înfiinţate prin acte administrative ale autorităţilor administrative, chemate să aplice regimul legal al stării de asediu. (Vezi Constantin G.RARINCESCU, Contenciosul administrativ român, op.cit., pag.301.) În tratatul său de drept constituţional, prof.Dissescu a înţeles starea de asediu ca fiind "o suspendare parţială a prescripţiilor Constituţiei" (pag.481), teză general acceptată în doctrna clasică, ca la ora actuală să se impună **teza restrângerii exerciţiului unor drepturi**, în limitele şi condiţiile prevăzute de Constituţie, aşa cum am explicat şi în volumul doi al tratatului.

decizional politic, nu numai a autorităților administrative și executive, dar și a Parlamentului, astfel încât prin voința conjugată a acestor autorități, nu numai să se mențină echilibrul și controlul reciproc în interior, dar să se asigure credibilitatea României, ca stat, în exterior. Nu se poate vorbi, logic, despre existența unei voințe de stat, a unei voințe politice a unui stat, în afara voinței autorităților de stat, în primul rând a autorităților politice ale statului: Guvern, șef de stat, Parlament. **Tocmai de aceea, politica externă nu poate fi o zonă de preocupări exclusivă a ministerului de resort și a șefului de stat, ea este, în anumite coordonate, și o problemă a Parlamentului, ca organ prin care poporul își exercită suveranitatea națională și unica autoritate legiuitoare, cel puțin în sistemul nostru constituțional.** De asemenea, și celelalte autorități ale republicii, de la Curtea Constituțională la Avocatul Poporului, prin ceea ce fac în țară, dar mai ales prin contactele externe, pot contribui la întărirea poziției României pe plan extern, chiar dacă nu sunt organisme cu caracter politic. De altfel, contactele cu străinătatea ale acestor autorități se realizează prin cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe.

Din această perspectivă, vom putea susține că implicarea Președintelui României în problemele politicii externe apare ca un fapt normal, fiind o dimensiune specifică activității șefului de stat în epoca modernă, cum s-a arătat deja, dar modul în care este implicat, îndeosebi drepturile și obligațiile stabilite în procedura încheierii tratatelor internaționale, scoate în evidență esența parlamentară a regimului politic, consacrat de Constituția României din 1991. Avem în vedere alin.1 al art.91 după care "Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, în termen de 60 de zile". Aceste dispoziții trebuie să le privim în strânsă legătură cu art.11 din Constituție, unde se arată că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, respectiv cu art.20 alin.1 după care tratatele internaționale în materia drepturilor omului au prioritate față de normele interne. Se știe, tratatele internaționale poartă diferite denumiri (tratat, acord, convenție, pact, act, declarație, hotărâre etc.), iar semnarea lor de către un stat nu înseamnă neapărat semnătura șefului de stat, acest lucru depinde de modul în care sunt reglementate atribuțiile în domeniul politicii externe prin constituția națională, soluțiile fiind relativ diferite[73].

---

[73]Prima Constituție scrisă, cea din S.U.A., prevede că tratatele încheiate de Președinte trebuie aprobate de Senat cu o majoritate calificată de 2/3, majoritate foarte greu de realizat în practică. Tocmai de aceea, s-a impus, în timp, îndeosebi după cel de-al doilea război mondial, o normă cutumiară după care documentul internațional semnat numai de Președinte pe plan intern, nu are semnificația unui tratat, ci a unui **executive agreements**, pentru care nu mai este nevoie de acordul Senatului. (Vezi, în acest sens, și Florin VASILESCU, loc.cit., notă de subsol.) După cum reține și Georges BURDEAU, această formulă juridică a scos de la procedura aprobării Senatului tratate importante, cum ar fi acordurile de la Yalta,

Apoi, un tratatat parcurge mai multe etape, el este, adevărat, un act de drept internațional, dar forța unui tratat vine, cum am remarcat mai sus, din voința statelor membre, deci a părților, întrucât tratatul devine, după ce un stat a aderat la el, și o normă cu caracter intern. Legiuitorul constituant român a ținut să precizeze expres aceste aspecte, spre a evita orice dubiu: "Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte" (art.11 alin.1), arătând și autoritățile prin voința cărora statul devine parte la un tratat, precum și procedura ce trebuie respectată de acestea.

2. Regimul încheierii tratatelor internaționale

Observăm, revenind la art.91 alin.1, că valabilitatea tratatelor încheiate de Președintele României este supusă unei triple condiționări: a) negocierea prealabilă a Guvernului; b) înaintarea, în termen de 60 de zile, Parlamentului; c) ratificarea de către Parlament.

Prima condiție este în consonanță firească cu rolul Guvernului, prevăzut de art.101 din Constituție, acela de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării, purtând răspunderea politică în fața Parlamentului, conform art.108, atât pentru neîmplinirile din politica internă (locuri de muncă, șomaj, inflație, protecție socială, protecția mediului, sănătate publică, învățământ public, cultură etc. etc.), cât și pentru neîmplinirile din politica externă. Or, ce înseamnă politica externă fără implicare în procesul de negociere a tratatelor? Cum am mai arătat și într-un volum anterior, negocierea este un proces complex și complicat, este nu numai tehnică diplimatică, dar și artă, iar școala românească este bine cunoscută în lume. Negocierea are, însă, și o dimensiune politică, este un proces de durată, care presupune tot felul de meandre, intâlniri la diferite nivele, inclusiv la nivel de șefi de stat ori de Guvern. Prin urmare, legiuitorul constituant român nu a urmărit să excludă prezența Președintelui României ca șef al statului, de la negocierea tratatelor internaționale, a urmărit să consacre răspunderea politică a Guvernului pentru negociere și rezultatele acesteia, de unde și prezența obligatorie a unui reprezentant al Guvernului la orice negociere realizată de Președintele Republicii. Dacă Președintele Republicii se angajează într-o negociere pentru un tratat

---

Potsdam, documentul de intrare a S.U.A. în O.N.U. sau în organismul specializat UNESCO etc. (G.BURDEAU, F.HAMON, M.TROPER, Droit constitutionnel, 21[e] édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1988, pag.272-273) Multe **Constituții** reglementează dreptul șefului de stat de a încheia tratate (uneori se și menționează categoria acestora, cum este cazul **Constituției Belgiei**, care vorbește de tratate de pace de alianță și de comerț), având doar obligația informării Parlamentului, iar ratificarea este cerută numai în anumite Constituții, ex. când ratificarea impune o reglementare internă specială (**Grecia**); ratificarea afectează legislația existentă (**Finlanda**); tratatul încarcă statul și îngrădește drepturile cetățenilor (**Belgia**) etc. După unele Constituții, competența ratificării tratatelor aparține exclusiv șefului de stat (ex. **Turcia, Franța**), iar după altele, șeful de stat exercită această competență, condiționat de autorizarea Parlamentului, cel puțin în anumite situații (ex.**Italia**).

internațional fără reprezentantul Guvernului, atunci el încalcă grav Constituția, cu toate consecințele ce decurg de aici, orcim rezultatul negocierii nu leagă sub nici o formă statul român. **Legiuitorul constituant a urmărit să-l pună pe Președinte sub control în ceea ce privește "mișcările externe", împiedicându-l să pertracteze și apoi să semneze tratate secrete.**

De fapt, textul nostru constituțional invită Președintele la prudență în ceea ce privește negocierea tratatelor internaționale, acesta fiind "terenul" de manifestare al Primului-Ministru. Nu trebuie să uităm, apoi, că decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor la care ne referim, potrivit art.99 alin.2, sunt contrasemnate de Primul-Ministru. Este, aici, încă un argument care pledează pentru teza noastră, mediatizată și dincolo de sferele publicațiilor strict științifice, după care funcția politică nr.1 a țării este funcția de Prim-Ministru[74].

Misiunea Președintelui se reduce exclusiv la exprimarea voinței României de a deveni parte la acel tratat, punând semnătura pe acel document, ca șef al statului român, ceea ce, în termenii Constituției și ai uzanțelor din dreptul internațional public, înseamnă "încheierea tratatului în numele României". Dar semnătura Președintelui nu are, însă, nici o relevanță juridică, dacă Parlamentul nu va ratifica acel tratat, Președintele fiind obligat să-l trimită Parlamentului în termen de 60 de zile, textul nostru fiind unul dn puținele texte constituționale care prevăd o atare obligație pentru șeful de stat.

Constituția nu precizează de când începe să curgă acest termen, se subînțelege că el începe să curgă de la data semnării tratatului. Referitor la natura juridică a acestui termen, în primul comentariu al Constituției s-a emis părerea că suntem în prezența unui **termen de recomandare**, "nefiind de conceput că un tratat internațional devine caduc după expirarea acestui termen, numai pentru faptul că n-ar mai putea fi ratificat în cele 60 de zile"[75]. După părerea noastră, această soluție se impune numai în ceea ce privește **Parlamentul**, pentru Președintele României termenul de 60 de zile are, în mod evident, **caracter de obligație constituțională**, iar nerespectarea termenului are semnificația unei **încălcări grave** a Constituției, cu toate consecințele ce decurg de aici. Nu este numai inexact sub aspect juridic, dar este și foarte periculos, sub aspect politic, să spunem că termenul la care ne referim este și pentru Președinte un termen de recomandare[76].

---

[74] Vezi interviul ce l-am acordat pe această temă Revistei "Expres Magazin" nr.21/1-8.VI.1994, pag.8-9

[75] Florin VASILESCU, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., pag.207

[76] De aici nu trebuie să se înțeleagă că nu există termene prevăzute de Constituție, pentru realizarea diferitelor proceduri, care sunt de recomandare pentru toate subiectele implicate. Un exemplu îl reprezintă termenul de 10 zile, prevăzut de art.102 alin.2, problemă la care vom reveni.

3. Acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici

O altă categorie de atribuţii a Preşedintelui în domeniul politicii externe priveşte asigurarea legăturilor diplomatice ale României cu alte state, prin: a) acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României; b) aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau a schimbării rangului misiunilor diplomatice şi c) acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state. Primele două atribuţii, conform art.91 alin.2 din Constituţie, sunt condiţionate de propunerea Guvernului, ceea ce scoate, de asemenea, în evidenţă caracterul temperat al semi-prezidenţialismului nostru. Decretele Preşedintelui emise în realizarea acestor atribuţii, potrivit art.99 alin.2 din Constituţie, se contrasemnează de către Primul-Ministru. Ca atare, cei doi şefi ai executivului trebuie să negocieze, trebuie să se înţeleagă asupra persoanelor şi, respectiv, asupra rangurilor misiunilor noastre diplomatice.

Ultima atribuţie vizează acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai statelor străine, pe lângă şeful statului român, ceea ce, logic, nu poate face decât şeful statului însuşi. Cum arată şi autorul citat, acreditarea reprezentanţilor diplomatici pe lângă Preşedintele României, ca şef al statului, face necesară respectarea unui protocol special, care cuprinde primirea persoanei respective de către şeful statului şi înmânarea scrisorilor de acreditare[77]. Nu trebuie scăpat din vedere că fiecare ambasador sau însărcinat cu afaceri reprezintă, în România, pe şefii statelor care i-au acreditat.

§ 8. Actele Preşedintelui României

1. Delimitarea sferei

Trebuie să facem o distincţie, după părerea noastră, între actele exclusiv politice ale Preşedintelui şi actele juridice, la care se referă art.99 din Constituţie[78]. Formularea din text "În exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele

[77] Florin VASILESCU, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit. pag.207

[78] După autorul primului comentariu al acestui articol, de asemenea, decretele reprezintă "singura categorie de acte cu caracter juridic prin care Preşedintele îşi ndeplineşte atribuţiile" (Florin VASILESCU, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.222). Fără a intra aici în detalii, precizăm doar că nu trebuie înţeles că decretul prezidenţial nu are şi o semnificaţie politică, de vreme ce el emană de la o autoritate politică, dar semnificaţia politică în ceea ce priveşte consecinţele şi efectele juridice nu are nici o relevanţă. Un decret prezidenţial poate să fie foarte bine privit, sub aspect politic, cel puţin din perspectiva intereselor anumitor forţe politice, dar să fie, sub aspect juridic, contrar legii, putând fi anulat într-o acţiune de contencios administrativ. Cum vom arăta şi la actele Guvernului, orice act al celor doi şefi ai executivului are şi o semnificaţie politică, dar nu orice act cu semnificaţie politică este şi un act juridic. Sub aspectul naturii juridice, decretul prezidenţial este un **act administrativ**, cu toate consecinţele teoretice şi practice ce decurg din această calificare.

României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României" trebuie privită într-un sens strict. Deşi legiuitorul constituant foloseşte o formulare generică, în realitate nu a avut în vedere toate atribuţiile Preşedintelui, fiind concluzia, logică, care rezultă dintr-o interpretare sistematică a Constituţiei. S-a văzut că forma constituţională prin care Preşedintele comunică cu Parlamentul este **mesajul**, care ne apare ca fiind un act exclusiv politic. Ar fi un exces de zel să se spună că mesajul la care se referă art.88 din Constituţie "se adresează Parlamentului" numai prin emiterea unui decret, care obligatoriu trebuie publicat în Monitorul Oficial, republicarea atrăgând inexistenţa decretului, adică a mesajului. Am arătat că Preşedintele poate prezenta şi personal un mesaj, ori prin reprezentanţi; dacă am face o interpretare exclusiv logica - formală a art.99 din Constituţie, ar însemna că prezentarea unui mesaj Parlamentului nu s-ar putea face decât după publicarea acestuia în Monitorul Oficial, că numai atunci el există, ceea ce este absurd. De asemenea, Preşedintele aduce la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj, măsurile luate pentru respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva ţării. Cum s-a văzut, legiuitorul constituant cere ca operaţia de informare a Parlamentului să se facă "neîntârziat", ceea ce exclude ideea de a aştepta publicarea în Monitorul Oficial a mesajului. Se înţelege că măsurile pe care le ia Preşedintele pentru respingerea agresiunii vor îmbrăca, în principal, forma unor ordine către comandamentele armatei, adică a unor acte juridice, care nu pot fi decât decrete prezidenţiale, supuse regulei contrasemnării de către Primul-Ministru, evident şi publicării în Monitorul Oficial. Dar expresia "ia măsuri pentru respingerea agresiunii" are o semnificaţie mai amplă, măsurile se pot concretiza şi în apeluri adresate populaţiei, trupelor, organismelor internaţionale, unor alte state etc., în participări la diferite şedinţe operative ale unor structuri administrative, militare sau civile, în funcţie de situaţia creată. Ca atare, legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea Preşedintelui să efectueze operaţiuni administrative, să emită decrete sau acte exclusiv politice, având doar obligaţia de a informa despre toate acestea, neîntârziat, Parlamentul. Nu trebuie să omitem că Preşedintele României este şi comandantul forţelor armate, iar în legi, respectiv în regulamente şi planuri militare sunt prevăzute, uneori matematic, măsurile pe care trebuie să le ia comandantul forţelor armate în atari situaţii. Orice măsură a comandantului forţelor armate înseamnă, însă, o măsură a Preşedintelui României, el va purta răspunderea politică, morală şi juridică ca Preşedinte şi nu ca şef al forţelor armatei. Este de neconceput ca Preşedintele să se prevaleze de calitatea de comandant al forţelor armate pentru a fi exonerat de răspundere ca autoritate politică, cum la fel este de neconceput ca lipsa de fermitate a Preşedintelui, în calitate de comandant al forţelor armate, inclusiv în

luarea măsurilor pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptată împotriva țării, să nu reprezinte temei al declanşării răspunderii sale ca om politic şi autoritate a statului, fie în condițiile art.84 alin.3 (punerea sub acuzare pentru înaltă trădare), fie în condițiile art.95 (suspendarea şi demiterea din funcție).

În concluzie, vom reține că Președintele României emite decrete, ca acte juridice, mesaje, declarații etc., și acte exclusiv politice.

2. Regimul şi natura decretelor prezidențiale

Ca principiu, decretele prezintențiale, cum s-a arătat, sunt supuse regulii contrasemnării; fac excepție doar decretele care concretizează atribuții inerente Președintelui (ex. desemnarea candidatului la funcția de Prim-Ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcții publice). Este necesară, însă, şi o altă precizare: Constituția prevede în art.99 alin.2 că şi decretele emise în realizarea atribuțiilor cuprinse la art.91 alin.1 (încheierea tratatelor), cât şi cele emise în realizarea atribuțiilor prevăzute de art.92 alin.3 (respingerea agresiunii armate) trebuie contrasemnate de Primul-Ministru, dar aceste dispoziții nu trebuie să ducă la concluzia că realizarea respectivelor atribuții presupune, cu necesitate, emiterea de decrete. Dacă am face o atare interpretare rigidă, s-ar ajunge la paradoxuri juridice, la situații imposibile. Încheierea de tratate internaționale, în numele României, de pildă, nu înseamnă emiterea unui decret prezidențial, contrasemnat de Primul-Ministru, ci faptul semnării tratatului de către Președintele României, deci săvârşirea unei operațiuni materiale, de existența căreia Constituția leagă producerea unor efecte juridice. În schimb, celălalt aspect la care se referă alin.1 al art.91, anume trimiterea tratatului - spre ratificare - Parlamentului, presupune redactarea şi înaintarea unui document, care are semnificația juridică a unui decret prezidențial, valabil numai dacă este contrasemnat de Primul-Ministru[79].

Cât priveşte **caracterul**, ne-am exprimat părerea în sensul că **decretul prezidențial nu poate avea caracter normativ**, acum trebuie să mai adăugăm că el **nu poate avea nici caracter secret.** Nepublicarea decretului, cum se menționează în art.99 alin.1 din Constituție, atrage inexistența, fiind aici o normă cu valoare de principiu, ea se aplică, prin analogie, şi la celelalte autorități ale administrației publice, deşi este prevăzută expres numai pentru hotărârile de Guvern (art.107).

[79]Cu privire la art.91 alin.1 şi autorul citat arată că ceea ce presupune emiterea de decret prezidențial, supus obligației contrasemnării este numai "înaintarea" tratatului "spre ratificare". Cât priveşte alin.2 al art.91 autorul remarcă că obligația contrasemnării decurge din natura acestor atribuții; ea fiind "dependentă exclusiv de organul central de specialitate (Ministerul Afacerilor Externe), aflat sub autoritatea primului-ministru" (Florin VASILESCU, în Constituția României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.222).

De vreme ce am calificat decretul ca act juridic, mai exact act administrativ, el va fi supus atacului în contenciosul administrativ, potrivit dreptului comun, fiind exceptate doar acele decrete care intră în sfera finelor de neprimire ale Legii contenciosului administrativ, cum ne-am exprimat în volumul doi al tratatului.

La situațiile menționate deja, ce sunt supuse regulii contrasemnării de către Primul-Ministru, mai trebuie adăugate decrete emise pentru **instituirea stării de asediu sau a celei de urgență** (art.94 alin.), precum și cele prin care se conferă **decorații și titluri de onoare** (art.94 lit.a), se acordă gradele militare cele mai înalte (mareșal, general, amiral - (art.94 lit.b)) sau se **acordă grațierea individuală** (art.94 lit.d).

Fără contrasemnătura Primului-Ministru, decretul prezidențial este lovit de nulitate, Primul-Ministru asumându-și o răspundere politică față de Parlament de fiecare dată când le semnează, aspect ce apropie regimul nostru politic de unul parlamentar, cum s-a arătat anterior.

§ 9. Răspunderea Președintelui României

1. Istoric și drept comparat

Punerea sub acuzare a Președintelui de Republică își are sorgintea în instituția similară apărută în dreptul constituțional englez cu privire la miniștri; după unii autori, chiar termenul din limba engleză **inpeachment** a apărut legat de punerea sub acuzare a miniștrilor și nu a Președintelui de republică[80]. Ulterior,

[80]După Esmein (vezi, cu privire la concepția sa de ansamblu asupra dreptului public, considerațiile din primul nostru volum al cursului de drept constituțional, p.12, 24), primul **impeachment** din istorie a fost înregistrat împotriva unui ministru al regelui Eduard III. Potrivit ancestralelor tradiții ale parlamentarismului britanic, **Camera Comunelor**, care reprezenta prin excelență comitatele și juca rolul unui fel de mare juriu al întregii Anglii, și-a arogat, la un moment dat, dreptul de a porni și susține acuzarea miniștrilor înaintea **Camerei Lorzilor**, care a fost considerată competentă în virtutea funcției sale inițiale de **Curia Regis**, mai exact de **Magnum Concilium** al regatului (Éléments de Droit constitutionnel français et comparé, 1906, pag.109. Vezi, asupra istoricului responsabilității ministeriale și Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, Institutul de arte grafice "Ed.Marvan", 1935, pag.120 și urm.). Cu privire la apariția **impeachement**-ului, André Mourois precizează că Eduard I (rege între 1272-1305) nu a prevăzut puterea de mai târziu a parlamentului; "dreptul de a conduce politica generală a țării", ca și dreptul de a controla folosirea impozitelor, respectiv, "dreptul de a face legi", pe vremea lui Eduard I, aparțineau chiar regelui, aceste drepturi "s-ar fi părut de neconceput oricărui membru al parlamentului din 1305" (André Mourois, Istoria Anglici, Editura politică, București, 1970, vol.I, pag.203) De vreme ce "politica era o treabă a regelui", dar regele "era inviolabil și putea fi pus sub acuzare", pentru a ieși din acest impas "s-a născocit ficțiunea responsabilității ministeriale", instituție la care s-a ajuns în etape. "Prima sa formă va fi judiciară, și nu politică; va fi punerea sub acuzare a miniștrilor de către Camera Comunelor, în fața Camerei Lorzilor, care îndeplinește funcția de Înaltă Curte de Justiție, așa ca în vremurile de început ale Marelui Consiliu. Această formă rudimentară și brută a responsabilității ministeriale se va numi **impeachment** (adică

odată cu adoptarea constituțiilor scrise, noțiunea de **impeachment** este reținută, ca regulă, pentru a evoca răspunderea șefului de stat într-un sistem republican, iar pentru a evoca instituția tragerii la răspundere a miniștrilor s-a impus sintagma **"responsabilitatea ministerială"**. Punerea sub acuzare a miniștrilor a apărut ca efect firesc al conturării la englezi, a principiului iresponsabilității regelui, principiu împrumutat și celorlalte popoare, care au avut o mnarhie constituțională, fiind consacrat în primele constituții scrise. Constituția S.U.A., logic, fiind o constituție republicană, simbol al independenței fostelor colonii față de coroana britanică, nu a făcut altceva decât să extindă instituția impeachment-ului de la miniștri la șeful executivului - președintele republicii, devnind celebru textul după care Președintele poate fi pus sub acuzare de către Senat (probabil în filozofia părinților Constituției, varianta republicană a Camerei Lorzilor). După exemplul american, toate constituțiile republicane care au fost adoptate în acest răstimp de peste două secole, într-un fel sau altul, au consacrat și instituția tragerii la răspundere a Președintelui, menționându-se în majoritatea situațiilor și instituția tragerii la răspundere a miniștrilor, firește cu accentele diferite din construcție, după cum ne aflăm în fața unui regim prezidențial, semi-prezidențial cu un Președinte forte sub aspect politic, un regim semi-prezidențial cu un Președinte mai atenuat în ceea ce privește viața politică sau, după caz, a unui regim parlamentar clasic[81]. De aici, nu trebuie înțeles că președintele de republică

---

acuzare). **Impeachement**-ul și forma sa gravă, **attainder**-ul (lege de condamnare votată de Cameră, fără a se acorda acuzatului beneficiul formelor judiciare), vor fi măsuri crude, adesea nedrepte, dar poate că atunci era mai mic pericolul de a pedepsi pe nedrept un ministru decât acela de a detrona pe nedrept un rege" (idem, p.204)

[81] După cum vom vedea, majoritatea textelor din Constituțiile țărilor cu tradiții democratice consacră regula responsabilității Președintelui numai în caz de înaltă trădare (Franța, Italia, Grecia, Finlanda etc.), altele, în cazul săvârșirii infracțiunii de trădare sau altor crime și delicte, cum ar fi luare de mită (ex. Constituția S.U.A.), altele vorbesc despre răspunderea în cazul violării Constituției (ex. Constituția Austriei) sau a comiterii de acte ilegale (art.97 din Constituția Finlandei)* ori de crime (art.85 din Constituția Egiptului), iar unele Constituții consacră răspunderea Președintelui atât pentru înaltă trădare, cât și pentru "încălcarea gravă a Constituției" (ex. Constituția României). Desigur că este greu să facem judecăți valabile pentru toate regimurile republicane, dar trebuie, față de considerațiile anterioare, precum și față de principiile cardinale ale instituției răspunderii schițate în volumul III al tratatului, să deosebim impeachment-ul, care evocă ideea de **rău înfăptuit** și, deci, ideea de **răspundere** (fie politică, fie juridică) de revocarea înainte de expirarea mandatului, care evocă ideea de **joc politic**, fiind o regulă a jocului partidelor și forțelor politice. Suntem de părere că această din urmă idee este consacrată de art.60 alin.6 din Constituția Austriei, care nu condiționează declanșarea procedurii de revocare a Președintelui Federației printr-un referendum de săvârșirea unor fapte contrare Constituției. În orice caz, într-un sistem de genul celui francez, așa ceva nu este posibil. De pildă, fostul președinte V.Giscard d'Estaing a fost invitat de o Comisie parlamentară să ofere explicații cu privire la anumite fapte petrecute în timpul mandatului său, fapt ce l-a determinat pe președintele Fr.Mitterrand să trimită o scrisoare prin care reținea atenția asupra imunității Președintelui, care se aplică și după expirarea mandatului pentru faptele produse în timpul exercitării acestuia. (A se vedea: Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V[e] République, rassemblés par D.Maus, La Documentation Française, Paris, 1990, p.265-266.)

poate fi tras la răspundere pentru orice afirmație, pentru orice atitudine adoptată pe plan politic, dimpotrivă el se bucură de imunitate, tragerea la răspundere, fie politică, fie juridică nu intervine decât în anumite situații".

Reținem câteva situații de acest gen, cu titlu de exemplu, din dreptul comparat:

Constituția Elveției, dată fiind regimul politic specific pe care-l consacră, nu face o discuție specială asupra răspunderii președintelui confederației, care este unul din miniștri (al Consiliului Federal), se mulțumește să rețină, în art.102 pct.16, că întregul Consiliu Federal "dă socoteală de gestiunea sa în fața Adunării Federale, la fiecare sesiune ordinară prezintă acesteia un raport asupra situației Confederației atât în interior, cât și în exterior și supune atenției ei măsurile pe care le consideră utile pentru sporirea prosperității comune". Se consacră, deci, o răspundere exclusiv politică, concept la care vom reveni.

Din sfera regimurilor parlamentare clasice, reținem, pentru început, art.90 din **Constituția Italiei** după care Președintele Republicii nu este responsabil de actele făcute în exercițiul funcțiunii, cu excepia cazurilor de "înaltă trădare sau de atentat contra Constituției", ipoteze în care este pus sub acuzare de către Parlament, reunit în ședință comună, cu majoritatea absolută a membrilor săi, competență de a judeca acuzarea aparține, potrivit art.134 din Constituție, Curții Constituționale. "Termenii" în care se face judecata Curții Constituționale au fost dezvoltați prin Legea constituțională nr.1 din 11 martie 1953[82]. Un text oarecum asemănător ca idee, dar mai dezvoltat sub aspect procedural, găsim și în **Constituția R.F.G.** (art.61), fiind conturate următoarele principii: a) punerea sub acuzare a Președintelui Federal se poate face "pentru violarea cu intenție a legii fundamentale sau a altei legi federale; b) cererea de punere sub acuzare trebuie să fie susținută de cel puțin 1/4 din membrii Bundestag-ului sau, după caz, ai Bundesrat-ului; c) decizia de punere sub acuzare se poate lua de fiecare Cameră, cu o majoritate calificată de 2/3; d) acuzarea trebuie să fie susținută de un membru al Camerei respective, care face parte dintre semnatarii cererii de punere sub acuzare; e) competența de a judeca punerea sub acuzare aparține Tribunalului Constituțional Federal, care, dacă apreciază că acuzarea este întemeiată, îl declară pe Președinte decăzut din funcțiile sale; f) ca măsură provizorie, după votul Camerei de punere sub acuzare, Tribunalul Constituțional poate reține pe Președinte de la exercitarea funcțiilor sale (un fel de suspendare); g) în caz de suspendare sau de expirare prematură a funcției, puterile Președintelui, cum se arată în alt articol (art.57), sunt exercitate de președintele **Bundesrat-ului.**

---

[82] Vezi Les Constitutions de l'Europe des Douze, Collection autour aux textes, La documentation Française, Paris, 1992, pag.246, nota nr.1 subsol.

Din sfera regimurilor semi-prezidențiale, care consacră un președinte de republică puternic sub aspectul rolului în viața politică, ne oprim la **Constituția Franței,** care în art.68 alin.1 reține că Președintele Republicii nu este responsabil de actele făcute în exercițiul funcției sale decât în caz de înaltă trădare. El nu poate fi pus sub acuzare decât de cele două Camere, care au hotărât, printr-un vot identic, în scrutin public și cu o majoritate absolută a membrilor care le compun. El este judecat de Înalta Curte de Justiție[83].

Dintre Constituțiile care reglementează un regim semi-prezidențial atenuat (parlamentarizat), ne oprim la **Constituția Austriei**, care prevede trei situații: a) suspendarea și revocarea prin referendum a Președintelui Federației; b) urmărirea de către autoritățile publice și c) punerea sub acuzare și judecarea de către Curtea Constituțională. Astfel, potrivit art.60 alin.6 din Constituție, Președintele poate fi revocat, înaintea expirării mandatului, printr-un referendum, care se organizează numai la solicitarea Adunării Federale (cele două Camere reunite), la rândul ei convocată, în acest scop, de către Cancelarul Federal, atunci când Consiliul Național (Camera aleasă de întreaga națiune) a hotărât astfel. Trebuie reținut că pentru adoptarea acestei decizii de către Consiliul Național este necesară prezența a cel puțin jumătate din membrii săi și majoritatea de 2/3 din voturile exprimate. Odată adoptată această decizie, deci înainte de a se întruni Adunarea Federală, Președintele Federației nu mai poate continua exercitarea atribuțiilor sale, fiind vorba, deci, de o **suspendare** din funcție. Se subînțelege că măsura suspendării încetează dacă Adunarea Federală nu adoptă o hotărâre de convocare a referendumului. Ceea ce este foarte important de reținut pentru ideea de simetrie a instituțiilor dreptului public este **faptul că refuzul revocării Președintelui de către popor prin referendum echivalează cu noi alegeri parlamentare, mai exact pentru Consiliul Național, acesta fiind dizolvat după referendum.** Chiar și în acest caz, însă, durata totală a exercitării atribuțiilor Președintelui Federației nu trebuie să depășească perioada a două mandate, adică 12 ani.

Prin urmare, art.60 alin.6, la care m-am referit mai sus, din Constituția Austriei reglementează până la urmă un "joc politic", dar Constituția

---

[83]Unii autori francezi remarcă că alegerea Președintelui prin sufragiu universal direct și calificarea lui ca un veritabil șef al executivului a condus la **inexistența** unei responsabilități a acestuia în fața Parlamentului, singura responsabilitate reglementată fiind cea penală, care relevă însă o "ipoteză de școală"(Clandre Lecbercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, 6[e] Édition, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 1989, pag.590). Este de remarcat, însă, că în doctrina franceză se susține și ideea după care Președintele Republicii poate fi socotit răspunzător pentru faptele comise **în afara** prerogativelor funcției prezidențiale, în condițiile dreptului comun. (Vezi, cu titlu de exemplu, C.BELHACHE, La Constitution de la V[e] République - Commentée, 3[e] édition, Ed.Le Glaive, 1990, p.253), teză care poate fi reținută și pentru sistemul nostru, cum vom arăta.

reglementează şi o răspundere politică, sediul materiei fiind art.68 coroborat cu art.142. Concret, Preşedintele Federaţiei poate fi pus sub acuzare de către Adunarea Federală (convocată de Cancelarul Federal pe baza hotărârii uneia din cele două Camere) "pentru violarea Constituţiei federale". Hotărârea Adunării Federale de punere sub acuzare se poate lua numai în prezenţa a cel puţin 1/2 din membrii fiecărei Camere şi cu o majoritate calificată de 2/3. Competenţa de a judeca această acuzaţie aparţine Curţii Constituţionale, iar hotărârea de condamnare a Curţii are ca efect destituirea din funcţie a Preşedintelui, iar în "împrejurări deosebit de grave" şi decăderea temporară din drepturi politice.

Răspunderea penală a Preşedintelui Federaţiei austriece este reglementată de art.63 alin.1 din Constituţie, care are următoarea redactare:

"1) Preşedintele Federaţiei poate fi urmărit de către autorităţi publice numai cu aprobarea Adunării Federale;

2) Propunerea de urmărire a Preşedintelui Federaţiei trebuie făcută de către autoritatea competentă, Consiliul Naţional, care decide dacă trebuie sesizată Adunarea Federală. Dacă Consiliul Naţional este de acord, Cancelarul Federal trebuie să convoace imediat Adunarea Federală".

Pentru a evoca caracterul original al soluţiei din Constituţia României, reţinem atenţia asupra dispoziţiilor din Constituţia Finlandei şi, respectiv, a Egiptului, care au fost invocate de un autor drept posibile criterii de referinţă[84]. Astfel, în ceea ce priveşte **Constituţia Finlandei**, este de subliniat că în acelaşi text (art.47 alin.final) se consacră răspunderea acestuia pentru acte ilegale, comise în exercitarea funcţiei, la fel ca şi miniştri, cât şi răspunderea specială a Preşedintelui, când Cancelarul Justiţiei sau Consiliul de Miniştri apreciază că el s-a făcut vinovat de **înaltă trădare**, ipoteză în care se va sesiza Camera Reprezentanţilor, iar aceasta va decide punerea sub acuzare cu o majoritate calificată de 3/4. Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme, iar punerea sub acuzare are ca efect suspendarea Preşedintelui până la pronunţarea deciziei Curţii[85].

Soluţia din **Constituţia Egiptului** se menţine, în linii generale, pe aceleaşi coordonate tehnico-juridice: "Punerea sub acuzare a Preşedintelui Republicii pentru înaltă trădare sau pentru comiterea unei crime, se face printr-o moţiune prezentată de cel puţin 1/3 din membrii Adunării Poporului. Actul de acuzare nu

---

[84] A se vedea Florin VASILESCU, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.216, nota nr.1.

[85] Constituţia Finlandei nu conţine dispoziţii exprese cu privire la soluţiile care se impun în funcţie de decizia Curţii, ele se deduc în mod logic, dacă Curtea pronunţă o hotărâre de condamnare (deci confirmă acuzaţia Parlamentului), suspendarea se transformă în demitere, iar dacă Curtea pronunţă o hotărâre de scoatere de sub acuzare, infirmând hotărârea Parlamentului, suspendarea încetează şi Preşedintele preia exerciţiul funcţiei.

este valabil decât dacă este adoptat cu o majoritate de 2/3 a membrilor Adunării. Odată ce decizia de punere sub acuzare este adoptată, Preşedintele Republicii este suspendat din funcţiile sale, care sunt asumate provizoriu de către Vicepreşedintele Republicii, până la statuarea asupra acuzării"[86].

2. Sediul materiei şi natura juridică a răspunderii

Legiuitorul constituant român, la fel ca şi legiuitorul constituant din alte ţări, consacră două texte "instituţiei răspunderii" Preşedintelui României (art.84 alin.3 şi art.95), dar această soluţie tehnică nu rămâne fără consecinţe în ceea ce priveşte natura răspunderii la care se referă fiecare text şi regimul juridic aplicabil. Poate că succesiunea acestor texte este discutabilă"[87], s-ar putea discuta şi asupra unor aspecte de fond, cum ar fi, de pildă, rolul Curţii Constituţionale, dar nu poate fi pusă sub semnul întrebării existenţa unei anume filozofii pe care s-au aşezat aceste texte.

Astfel, din economia art.84, denumit "Incompatibilităţi şi imunităţi", pentru discuţia noastră interesează numai alineatul doi, care consacră imunitatea Preşedintelui, ca principiu "complet pe plan politic", respectiv alineatul trei, care consacră o importantă excepţie de la această regulă[88], anume posibilitatea

[86]Ar.85 din Constituţie, la care ne-am referit, precizează totodată că judecata se face de către o **Curte specială**, a cărei competenţă, procedură, precum şi sancţiunile ce le poate aplica se vor stabili prin lege. Spre deosebire de Constituţia Finlandei, în Constituţia Egiptului se menţionează că, în caz de condamnare, Preşedintele este destituit din funcţie, ceea ce nu exclude alte pedepse.

[87]Într-un stadiu foarte avansat al proiectului, am prezentat în Comisia Constituţională o soluţie de reunire a celor două sedii ale materiei, mai exact a alin.3 al art.84 cu art.95, sub titulatura "Răspunderea Preşedintelui României". Din păcate, acest punct de vedere nu a fost acceptat, rămânând soluţia actuală, care strict formal, este discutabilă, art.84 după textul de gardă este consacrat "Incompatibilităţilor şi imunităţilor", iar art.95 "suspendării din funcţie". Poate că soluţia pe care am prezentat-o eu era mai didactică, dar nu foarte recomandabilă ca impact politic, cel puţin pentru etapa în care se lucra la Constituţie, 1990-1991. Rămân, în continuare, adeptul unui singur sediu al materiei, care să fie intitulat limpede, fără echivoc, "Răspunderea Preşedintelui României", cum este art.108 pentru membrii Guvernului. Desigur că acestea sunt chestiuni de subtilitate tehnică şi de romantism a reglementării şi care pot fi percepute diferit, principiul îl reprezintă esenţa reglementării, logica internă a textului, logica instituţiilor şi, de aici, principiile ce stau la baza raporturilor dintre Preşedinte, Parlament, Curte Constituţională, Curte Supremă de Justiţie, popor. Adică, principiile "marilor grinzi" de susţinere a edificiului constituţional, inclusiv când se pune problema tragerii la răspundere a Preşedintelui Republicii.

[88]După cum se exprimă autorul citat, cel de-al doilea alineat al art.84 reglementează, de principiu, problema răspunderii Preşedintelui, consacrând **regula generală a imunităţii acestuia**, dar făcând trimitere şi la art.70, ce extinde imunitatea şi după expirarea mandatului. "În consecinţă, pe plan politic, se poate vorbi de o imunitate completă a Preşedintelui, constând în faptul că el nu răspunde, în principiu, pentru modul în care îşi exercită atribuţiile ce îi revin, în funcţia pe care o ocupă, inclusiv pentru opiniile pe care le exprimă în aceeaşi ipostază" (Florin VASILESCU, în op.cit., p.192). Pe această linie de idei, autorul insistă asupra regimului de ocrotire a "funcţiei prezidenţiale", astfel încât să fie pusă "la adăpost de orice **injoncţiuni** îndreptate împotriva sa" (ibidem, subl.ns., A.I.). Este corectă afirmaţia autorului, imunitatea îl pune pe Preşedinte la adăpost de asemenea "injoncţiuni", dar nu mai

înlăturării imunității Președintelui și a punerii sale sub acuzare pentru o faptă deosebit de gravă - înalta trădare.

Art.95, aparent se referă la o instituție distinctă ca esență de instituția răspunderii, anume la **"suspendarea din funcție"**, în realitate, însă, reglementează tocmai **răspunderea politică** a Președintelui Republicii, textul nu consacră numai sancțiunea suspendării, ci și sancțiunea **demiterii** Președintelui prin referendum. Dacă încercăm să căutăm corespondențe în dreptul comparat, vom constata că acest text se apropie foarte mult de art.60 alin.6 din **Constituția Austriei**, care consacră, la fel ca și Constituția României, un regim semi-prezidențial atenuat. Există, după părerea noastră, două deosebiri esențiale, una însemnând o soluție mai bună în textul austriac (dizolvarea de drept a Parlamentului în cazul refuzului revocării prin referendum) și alta înseamnă o soluție mai bună în textul românesc (procedura de suspendare și demitere nu se declanșează ca joc politic pur și simplu, ci numai "în cazul săvârșirii unor fapte grave" prin care Președintele a încălcat Constituția). Ambele texte se referă, însă, la **răspunderea politică** a Președintelui Republicii și nu la **răspunderea penală, mai exact la răspunderea administrativ-disciplinară** a Președintelui, ca să respectăm terminologia propusă în volumul anterior al tratatului[89].

Prin urmare, putem susține, fără teama de a greși, că **în principiu**, Președintele României nu poate fi tras la răspundere pentru declarații, inițiative etc. efectuate în exercitarea misiunilor prevăzute de art.80 din Constituție și a prerogativelor recunoscute de Constituție în îndeplinirea acestor misiuni.

Ca excepție de la această regulă, cu un grad mai mare de extensie, mai frecventă, ne apare tradiționala **răspundere politică** sau, în terminologia lucrării

---

putem subscrie la afirmația care urmează: "Așadar, responsabilitatea Președintelui nu poate fi angajată pentru orice fel de declarații, opinii, inițiative etc., petrecute pe timpul exercitării mandatului prezidențial, această imunitate având caracter absolut și permanent". Dacă ar fi așa, nu s-ar mai justifica **suspendarea** și **demiterea**, la care se referă art.95, sancțiuni ce intervin pentru "fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției", care pot fi și anumite declarații sau inițiative. **În concluzie,** comentarea art 84 alin.2 nu poate fi realizată numai prin raportare la alin.3 al art.84, ci și la art.95, numai așa "intrăm" într-o consonanță logică, cea reclamată de interpretarea sistematică a Constituției.

[89] În perioada interbelică, adevărat, numai cu privire la miniștri, dar teza este valabilă și în cazul unui președinte de republică parlamentară, se vorbea despre două feluri de responssaabilități: "a) o responsabilitate ale cărei condițiuni și consecințe nu sunt reglementate de lege; ca este **extra-legală** sau **politică**; b) o responsabilitate **legală**, care poate fi, la rândul său **penală** sau numai **civilă**" (Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, vol.II, op cit., pag.126; vezi studiul de referință pentru instituția Republicii a Treia: J.BARTHÉLEMY, La misc en accusation du Président de la République et des ministres, în Revue du Droit Public, 1918, pag.581 și urm.). Desigur că se poate discuta mult asupra formulărilor, dar la sfârșitul acestui secol trebuie să admitem că teoria răspunderii a evoluat foarte mult, cum s-a încercat a se demonstra în volumul anterior. Ca atare, tradiționala răspundere politică este, de fapt, tot o formă a răspunderii juridice, fiind o instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și miniștrilor).

noastre, **răspunderea administrativ-disciplinară**, consacrată de art.95; iar pentru fapte deosebit de grave sub aspect politic, ce pt dobândi şi o semnificaţie penală, este reglementată şi **răspunderea penală** (pentru înaltă trădare), sediul materiei art.84 alin.3.

Dincolo de aceste aspecte, pentru actele sale administrative, Preşedintele, în baza art.21 coroborat cu art.48 din Constituţie, poate purta şi o răspundere **administrativ-patrimonială**, ca orice autoritate a administraţiei publice, în condiţiile dreptului comun al contenciosului administrativ[90].

În fine, preluând opinia citată din doctrina franceză, vom susţine şi noi că pentru faptele care nu au legătură cu misiunile şi prerogativele funcţiei de Preşedinte al României, persoana care deţine mandatul de Preşedinte va răspunde ca orice cetăţean, în condiţiile dreptului comun[91].

3. Regimul răspunderii politice a Preşedintelui României

În ceea ce priveşte răspunderea **administrativ-disciplinară** sau, în terminologia tradiţională, **politică**, reţinem că legiuitorul constituant român, după modele consacrate, o leagă de iniţiativa parlamentară, de poziţia autorităţii ce exercită jurisdicţia constituţională şi, în final, de votul poporului.

Concret, procedura de tragere la răspundere, pentru săvârşirea de fapte grave, prin care Preşedintele încalcă Constituţia, se declanşează de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor, ceea ce înseamnă, în termenii Constituţiei, "propunere de suspendare".

Legiuitorul constituant nu a venit cu detalii, este o chestiune de regulament, dar se subînţelege că propunerea trebuie să fie temeinic motivată, de vreme ce această treime de parlamentari estimează că este vorba de "fapte grave", prin care Preşedintele României a încălcat prevederile Constituţiei. Din modul de redactare a alin.2 al art.95, rezultă că treimea de parlamentari care are dreptul de a declanşa procedura tragerii la răspundere politică este raportată la totalul parlamentarilor şi nu la membrii uneia din Camere: "Propunerea de suspundare din funcţie poate fi iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui". Reiese că cei de pe listă pot să fie

---

[90] În prezent, Legea nr.29/1990, cu modificările şi completările ulterioare, cum s-a arătat în volumele doi şi trei ale tratatului. (A se vedea şi studiul: Antonie IORGOVAN, Ioan VIDA, Constituţionalizarea contenciosului administrativ român, în Revista "Dreptul" nr.5/1994.)

[91] De pildă, Preşedintele, ca simplu cetăţean, săvârşeşte la volanul maşinii, un accident de circulaţie, avariind maşina unui alt cetăţean, se subînţelege că va răspunde, potrivit legii civile, dacă nu sunt şi consecinţe penale sau, fie şi ca ipoteză de şcoală, Preşedintele cade în pretenţii într-un proces de partaj, dacă nu se execută de bună voie, va fi executat silit, ca orice cetăţean al republicii. Este principiul egalităţii în drepturi. Prin urmare, nu trebuie confundată imunitatea, care vizează exclusiv funcţia cu **abuzul de drept** al cetăţeanului, care este şi titularul unei funcţii, supusă regimului imunităţii.

exclusiv senatori sau exclusiv deputaţi, cum poate să fie o listă care conţine un număr egal de deputaţi şi de senatori, ori a treia posibilitate, mai mulţi membri dintr-o Cameră; totul este ca numărul lor să reprezinte cel puţin o treime din totalul membrilor Parlamentului.

Lista se depune la Secretarul General al Camerei, iar data depunerii marchează, oficial, declanşarea procedurii de "punere sub acuzare" a Preşedintelui, în vederea suspendării; Secretarul General având obligaţia de a comunica Preşedintelui o copie de pe listă şi motivele sesizării. Nimic nu opreşte ca această comunicare să se facă sub semnătura Preşedintelui Camerei la care a fost depusă propunerea de suspendare, dar ni se pare excesivă interpretarea unui autor după care aducerea la cunoştinţa Preşedintelui se face exclusiv prin "preşedintele adunării în care Camerele reunite au primit propunerea şi înainte de dezbaterea ei"[92].

Determinarea Camerei la care se face înregistrarea oficială a propunerii de suspendare se face, desigur, după cum ponderea pe listă o au deputaţii sau senatorii. Oricum, Secretarul General al Camerei la care s-a înregistrat propunerea are obligaţia de a aduce, la fel, neîntârziat, la cunoştinţa celeilalte Camere, conţinutul propunerii de suspendare, întrucât competenţa de a dezbate şi a vota această propunere aparţine Camerelor reunite în şedinţă comună[93].

Operaţia următoare este sesizarea Curţii Constituţionale în vederea emiterii **avizului consultativ**, după cum reiese din alin.1 al art.95 coroborat cu art.144 lit.f. Alergia din Adunarea Constituantă a unor parlamentari de formaţie juridică faţă de ideea şi apoi atribuţiile Curţii Constituţionale, despre care am ami vorbit în volumele anterioare[94], a făcut ca, în final, să fie acceptat un amendament[95], prin care avizul conform al Curţii, cum a fost prevăzut în Proiectul Constituţiei[96], a fost transformat în "aviz consultativ".

---

[92]Florin VASILESCU, în op.cit., pag.215

[93]Tocmai de aceea ne întrebăm dacă "iniţiatorii" nu au chiar ei obligaţia de a înregistra propunerea de suspendare la fiecare Secretar General, ipoteză în care aducerea, neîntârziată, la cunoştinţa Preşedintelui se va face printr-o adresă comună a Secretarului General al Senatului şi a Secretarului General al Camerei Deputaţilor.

[94]Vezi, în acest sens, şi explicaţiile din primul volum al tratatului nostru de drept constituţional (pag.87 şi nota 119).

[95]Amendamentul a fost propus şi susţinut de deputatul partidului majoritar în Constituantă, dl Petre Ninosu, care a devenit ulterior, adevărat, nu pentru foarte mult timp, ministru al justiţiei în Guvernul Văcăroiu. Revenind la tradiţia de odinioară a parlamentarismului nostru, vom spune şi noi de fiecare dată când ne raportăm la **avizul consultativ** al Curţii Constituţionale - **Amendamentul Ninosu**, care rămâne aşa în istorie, este văzut şi cu ce implicaţii.

[96]Era art.143 lit.g, care reţinea următoarea atribuţie a Curţii Constituţionale: "avizează propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României". De vreme ce nu era o calificare expresă, dintr-o interpretare sistematică a dispoziţiilor Proiectului, reieşea concluzia că eram în prezenţa unui **aviz conform**. Era maximumul ce s-a putut obţine în Comisia Constituţională, ţinând seama de faptul că în

Față de teoria avizului din dreptul administrativ, precum și față de conținutul "Amendamentului Ninosu", cum ne vedem obligați a spune, Parlamentul are obligația de a solicita un atare aviz, dar nu este obligat să țină și seama de el.

Abia după primirea avizului Curții Constituționale, se poate trece la discutarea propunerii de suspendare, conținutul avizului fiind un criteriu substanțial de referință pentru vorbitori. Forța și impactul avizului Curții, este de la sine înțeles, vor fi determinate nu numai de forța argumentelor la speță, dar și de prestigiul de care se bucură, în momentul "judecării Președintelui", Curtea Constituțională, în cadrul Parlamentului, dar și în fața opiniei publice. Dacă Curtea Constituțională își va dobândi o autoritate și un prestigiu de netăgăduit prin deciziile și hotărârile sale, este de presupus că și avizul ce-l va da pentru suspendarea Președintelui va fi privit ca un aviz din partea unei autorități formată din profesioniști de excepție, echidistantă din punct de vedere politic[97].

Indiferent de "rezonanță" în sferele parlamentare a avizului Curții Constituționale, numai după ce acesta a ajuns "pe masa" Parlamentului sunt create condițiile participării Președintelui la lucrările Camerelor reunite. Textul Constituției lasă la latitudinea Președintelui ("Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută") prezența în fața Parlamentului, nestabilindu-i o obligație în acest sens[98].

---

multe țări, cu tradiție democratică, Curtea Constituțională adoptă decizia de trageri la răspundere și nu Parlamentul, tocmai pentru a evita răzbunările politice și interpretările politicianiste.

[97]După părerea noastră, creșterea prestigiului Curții Constituționale în general și în urma unor avize la care face referire art.95 alin.1 din Constituție, în special, ar putea fi un temei pentru o nouă etapă în procesul de constituționalizare a vieții politice, în sensul formării unei practici de consultare a Curții Constituționale și în cazul comportamentului presupus neconstituțional al Guvernului, a membrilor Guvernului sau a membrilor Parlamentului. Teza creșterii rolului Curților Constituționale în ceea ce privește contracararea **comportamentului neconstituțional** a fost amplu dezbătută în cadrul Seminarului "Rolul Curții Constituționale în consoidarea statului de drept", București, 8-10 iunie 1994, organizat de Consiliul Europei (Comisia de Democrație prin Drept) și Curtea Constituțională a României. Pe această linie de idei, prof.Antonio La Pergola, președintele Comisiei de Democrație prin Drept, în referatul prezentat în deschiderea Seminarului, a subliniat că zona legată de **comportamentul neconstituțional** ar trebui să preocupe Curțile mai mult chiar decât neconstituționalitatea legilor, deoarece spiritul legii este mult mai important decât litera ei. "Curtea Constituțională poate fi chemată să corecteze defecte ale sistemului democratic. Curtea poate sancționa o autoritate pentru o nedreptate comisă. Sancțiunea nu va fi numai anularea actului, ci și demiterea din funcție a autorului greșelii. Demiterea șefilor de stat sau de guvern și a miniștrilor, act care altădată era rezervat în exclusivitate adunărilor parlamentare, este un domeniu în care Curțile Constituționale pot avea împuternicire". Aceste aspecte au fost dezvoltate de prof.La Pergola și în cadrul conferinței de presă organizată la finele Simpozionului. (Vezi articolul "Comportamentul neconstituțional, mai periculos decât neconstituționalitatea legilor" din "Adevărul" din 15.06 1994.)

[98]Tocmai de aceea apar de-a dreptul comice declarațiile publice ale unor partide cu prezență parlamentară din luna iunie 1994, în sensul obligării Președintelui Republicii să vină în fața Parlamentului pentru a da explicații față de acuzațiile formulate, evident, tot de reprezentanții partidelor respective. Cum ne-am exprimat și într-o dezbatere TV, Președintele poate să vină în Parlament, dar

Din logica internă a textului, rezultă că avizul Curții Constituționale trebuie comunicat de către aceasta și Președintelui, care poate fi invitat să ofere și anumite informații în fața Curții, înainte de formularea avizului.

Parlamentul dezbate propunerea de suspendare după procedura stabilită prin Regulamentul ședințelor comune, iar în favoarea propunerii de suspendare trebuie să voteze majoritatea deputaților și senatorilor, ca această sancțiune din **virtuală** să devină **efectivă.**

În literatura de specialitate, s-a pus întrebarea **de ce majoritatea parlamentarilor și** nu 2/3 dintre parlamentari ca în cazul răspunderii penale, prevăzută de art.84 alin.3, arătându-se că explicația constă în natura diferită a faptelor pentru care se declanșează o formă de răspundere sau alta[99]. Într-adevăr, răspunderea politică (sau răspunderea politico-administrativă) intervine pentru fapte generic calificate o "gravă încălcare a Constituției"[100], pe când răspunderea

---

apare întrebarea: Nu se creează, în felul acesta, un precedent contrar Constituției? Ce rost mai are atunci principiul imunității, despre care am vorbit mai sus? Fără alte dezvoltări, față de logica instituției răspunderii Președintelui României, așa cum se desprinde aceasta din art.84 și art.95 din Constituție, logica raportată la marile principii ale edificiului constituțional, prezența Președintelui României în fața Parlamentului pentru a oferi explicații la anumite acuzații, strict juridic vorbind, apare ca fiind acceptabilă numai dacă aceste acuzații fac obiectul unei "propuneri de suspendare" și există avizul Curții Constituționale. De altfel, Președintele Republicii, cu excepția depunerii jurământului și a diferitelor ședințe festive, respectiv a "punerii sub acuzare" cu respectarea procedurii constituționale, nu poate participa la ședințele Camerelor reunite decât în ipoteza prezentării unui mesaj. Dacă Președintele nu poate participa, principiul separației și colaborării "dintre puteri", logic, ne conduce la concluzia că nici Parlamentul nu are dreptul să-i ceară o participare în alte situații. Oricum, pretențiile la care ne-am referit evocă nu numai o interpretare politicianistă a instituției răspunderii Președintelui României, dar și a principiilor fundamentale ale răspunderii juridice, în general, într-un stat de drept. Cum este posibil ca cineva să facă acuzații, nu s-a dovedit temeinicia lor, de către "instanțele" competente, dar tot cel care acuză pretinde deja de la cel acuzat să vină să-i dea explicații? Unde este prezumția de nevinovăție? Unde este principiul după care nimeni nu poate fi și acuzator și judecător? Unde este principiul bunei-credințe?

[99]Florin VASILESCU, în op.cit., pag.216

[100]Autorul citat susține că nu intră în această categorie, de pildă, participarea Președintelui la lucrările Guvernului, fără invitarea Primului Ministru, "dar problemele care se discută sunt de mare însemnătate pentru politica țării" sau fapta Președintelui de a nu consulta, evident, involuntar, toate grupurile parlamentare "înainte de dizolvarea Parlamentului (desigur, dacă grupul omis este dintre cele mai puțin însemnate sub raport politic), iar părerea celorlalte a fost că această măsură, față de situația critică existentă, se impunea și Parlamentul a fost dizolvat" (ibidem). Este clar că asemenea "abateri" sunt mai puțin grave decât altele, caracteristica lor, cum spune autorul la care ne referim, constă în faptul că ele "nu antrenează efecte juridice, în sensul că nu determină modificarea unor raporturi de drept constituțional între Președinte și alte persoane sau organe ale statului" (ibidem). Cred că distinsul nostru coleg este de acord cu noi dacă voi reține atenția asupra unui adevăr cu valoare axiomatică, întotdeauna practica este mai compolicată, teoretic este simplu, să facem aceste delimitări, dar când este vorba de luptă politică, de "alergie" politică și încă la noi, la români, criteriile teoretice sunt niște jalnice fantome. Este, de fapt, problema culturii juridice a clasei politice, problema valorii morale a celor care intră în viața politică, devenind parlamentari, iar "saltul calitativ" nu vedem cum poate interveni dacă nu renunțăm la scrutinul de listă, ar fi o "renunțare" istorică. (Vezi Antonie IORGOVAN, Drept constituțional și instituții politice, op.cit., pag.189 și nota nr.98, precum și studiul "Spre scrutinul uninominal", în Revista "Ordinea" nr.23 (161) din 17-23 iunie 1994, pag.4.)

penală (sau răspunderea politico-penală) intervine nu numai pentru o simplă încălcare a Constituției, fie ea și importantă, cum se exprimă și autorul citat, ci pentru o faptă de o gravitate cu totul deosebită, care are o consacrare generică în legea penală, ducând la condamnarea definitivă a Președintelui, ceea ce face inutilă procedura demiterii prin referendum.

Dimpotrivă, faptele pentru care se declanșează procedura de suspendare, ca natură juridică, sunt abateri administrative, abateri de la disciplina de stat, dar efectuate de Președinte în exercitarea unui mandat politic și, desigur, în virtutea unui joc al unor ratiuni politice. Tocmai de aceea, măsura suspendării, care declanșează interimatul, prin ipoteză, trebuie supusă aprobării poporului, prin referndum, Președintele fiind ales prin vot universal direct. Este, de fapt, și aplicarea principiului simetriei, specific nu numai dreptului public, dar, în multe situații, și dreptului privat.

Referendumul pentru demiterea Președintelui se organizează, în cel mult 30 de zile de la votul Parlamentului. Alin.3 al art.95 nu precizează cine are obligația organizării referendumului, dar se subînțelege că această obligație revine Guvernului, care "asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice", ori aici este vorba de o problemă cardinală de politică internă.

Apoi, hotărârile de Guvern, potrivit art.107 alin.2 din Constituție, se emit pentru organizarea executării legilor, între care, evident, și legea prevăzută de art.72 lit.b: "organizarea și desfășurarea referendumului".

Referendumul este forma juridică primară de manifestae a. suveranității naționale, el evocă **democrația directă**, cum se exprimă autorii de drept public, iar în cazul art.95 din Constituție apare și ca un mijloc de soluționare a conflictului politic dintre Parlament și Președintele Republicii, ambele autorități legitimate de votul popular direct.

Tocmai de aceea, suntem de părere că fată de spiritul art.2 din Constituție, un eventual refuz al poporului de a vota demiterea Președintelui echivalează cu un "vot de blam" la adresa Parlamentului, adică cu retragerea susținerii. Chiar dacă în Constituția noastră nu există un text expres ca în Constituția Austriei, într-o interpretare sistematică, ce are la bază structurarea principiilor edificiului constituțional (a) principiile generale, prevăzute de Titlul I, b) principiile comune drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzute de Cap.I din Titlul II, c) principiile de funcționare a instituțiilor republicii și d) principii ale diferitelor servicii publice și sectoare de activitate), vom putea susține că **"retragerea încrederii poporului"** trebuie să conducă, logic, la alegerea unui nou Parlament.

Cum ne-am pronunțat și în cazul referendumului solicitat de Președinte, potrivit art.90 din Constituție, **data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă cele 3 luni pentru organizarea de noi alegeri, prevăzute de art.60 alin.2 din Constituție.** Este aici o altă consecință a principiului simetriei instituțiilor dreptului public.

Dimpotrivă, dacă poporul, la referendum, a votat pentru demiterea Președintelui, atunci intervine **vacanța funcției**[101], iar în termen de trei luni de la data referendumului, potrivit art.96 alin.2, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

4. Regimul răspunderii penale a Președintelui României

Președintele, la fel ca și parlamentarii sau judecătorii Curții Constituționale, se bucură de imunitate, de unde concluzia necesității unui regim special al răspunderii sale pentru fapte comise în exercitarea prerogativelor funcției, ce intră sub incidența legii penale. Menținându-se într-o notă general acceptată în dreptul public contemporan, legiuitorul constituant român reduce ideea răspunderii penale a Președintelui replublicii la ideea "punerii sub acuzare pentru înaltă trădare".

Conceptul de "înaltă trădare" este, fără îndoială, un concept al dreptului constituțional și al dreptului administrativ, deci al dreptului public, în sens strict, dar el are și o semnificație în dreptul penal. După cum s-a putut observa din prezentarea unor soluții ale dreptului comparat, "punerea sub acuzare pentru înaltă trădare" **a Președintelui de republică**, mai peste tot se face de către **Parlament** (de obice, Camerele reunite, în ipoteza Parlamentului bicameral), **fie la sesizarea altor autorități publice** (ex. Comisarul justiției sau Consiliul de Miniștri în Finlanda), **fie la sesizarea unui număr de parlamentari**, nominalzat de Constituție (ex. 1/3 din parlamentari, în Turcia), **fie printr-o inițiativă internă**, reglementată procedural numai prin Regulamentul Parlamentului.

Legiuitorul constituant român s-a oprit la această din urmă soluție tehnică, textul având următoarea redactare: "Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărâ punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii.

[101] Pe perioada **vacanței**, interimatul funcției de Președinte al României se asigură de Președintele Senatului, iar dacă acest lucru nu este posibil, de către Președintele Camerei Deputaților. Un element de noutate absolută adus de Constituția României îl reprezintă "Răspunderea președintelui interimar" (art.98), față de care, de asemenea, se poate declanșa procedura de suspendare și demitere. Oricum, președintele interimar nu poate, potrivit art.97 alin.2 din Constituție, să exercite atribuțiile Președintelui României prevăzute de art.88 (mesaje), art.89 (dizolvarea Parlamentului) și art.90 (referendumul).

Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare" (art.84 alin.3).

Prin urmare, punerea sub acuzare este rezultatul unui **vot parlamentar** (în cele mai multe cazuri, dat cu o majoritate calificată şi, în orice caz, niciodată sub o majoritate absolută), care, prin ipoteză, este rezultatul unei confruntări de opinii, de programe, de atitudini, de ideologii politice, putând fi şi rezultatul unui simplu joc politic sau a unei răzbunări politice. În alţi termeni, aprecierea unei fapte a Preşedintelui ca fiind sau nu **înaltă trădare,** spre a se decide punerea sub acuzare este, prin excelenţă, o apreciere politică, dar, evident, în consideraţiunea unor posibile calificări sub aspectul legislaţiei penale speciale. Nici în Codul penal francez, nici la noi (şi discuţia este de principiu), nu există infracţiunea de "înaltă trădare", dar există posibilitatea constituţională de a fi acuzat Preşedintele republicii de **înaltă trădare.** De aici rezultă că stingama **"înaltă trădare"** depăşeşte sfera strictă a conceptelor juridice, ea având şi o **semnificaţie politică,** situându-se, cum se exprimă M.Duverger, la graniţa dintre politică şi drept, ea evocă o **crimă politică,** ce constă "în abuzul de funcţie pentru o acţiune contrară Constituţiei şi intereselor superioare ale ţării"[102]. Această faptă, cum se pronunţă constant autorii occidentali[103], nu se confundă cu infracţiunea de trădare, prezentă în codurile penale, ea are un caracter mult mai complex, fiind vorba, dacă ne putem exprima aşa, de o trădare mai agravantă decât forma cea mai agravantă a infracţiunii de trădare, prevăzută de Codul penal.

Din cele de mai sus, rezultă că nu orice încălcare de către Preşedintele Republicii a Cosntituţiei poate dobândi dimensiunea unei înalte trădări, ci numai cea "mai gravă încălcare a jurământului şi intereselor poporului şi ţării, în exerciţiul atribuţiilor prezidenţiale"[104]. Parlamentarii, deci, nu sunt ţinuţi să facă dovada săvârşirii de către Preşedinte a infracţiunii "X" sau "Y", aceasta este o problemă a autorităţii judecătoreşti, ei trebuie să facă dovada unei fapte politice de o gravitate extremă a Preşedintelui, prin care acesta s-a compromis definitiv şi iremediabil, aducând totodată prejudicii imense ţării şi naţiunii române. "Judecata" parlamentarilor, cum s-a invederat deja, este o judecată politică, dar pentru argumentarea gravităţii extreme a faptei Preşedintelui, referirile la Codul

---

[102]A se vedea M.DUVERGER, citat de G.Conac şi Fr.Luchaire, în lucrarea "La constitution de la République Française", 2[e] édition, Economica, Paris, 1987, pag.1183. În literatura noastră, înalta trădare a fost calificată drept "faptă inflamantă supremă, care poate conduce la demiterea preşedintelui, fără a fi detaliată prin texte constituţionale" (Florin VASILESCU, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.194, nota nr.1 subsol)

[103]A se vedea, cu titlu de exemplu, G.CONAC, Fr.LUCHAIRE, op.cit., p.1183; Co.LECLERQ, op.cit., p.591; Pierre PACTET, Institutions politiques, Droit constitutionnel, Mosson, Paris, Milan, Barcelona, Bonn, 1992, p.384; J.GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 11[e] édition, Montchrestien, Paris, 1991, pag.647-648.

[104]Florin VASILESCU, în Constituţia României, op.cit., pag.193

penal nu numai că sunt inevitabile, dar **apar ca fiind strict necesare.** Numai în felul acesta deosebim **acuzaţia pură şi simplă** de "săvârşire a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei", ce reprezintă temeiul obiectiv al declanşării procesului de tragere la **răspundere politică**, în baza art.95, de **acuzaţia calificată de înaltă trădare**, ce reprezintă temeiul tragerii la **răspundere penală,** în baza art.84 alin.3.

Textul constituţional citat nu prevede expres, dar în baza principiului analogiei dreptului (analogia cu art.95 alin.1 teza finală), putem susţine că Preşedintele poate veni în Parlament să-şi formuleze apărarea pe care o consideră necesară la acuzaţia care i se aduce. **Hotărârea de punere sub acuzare se adoptă în şedinţa comună a celor două Camere cu un vot calificat de 2/3 din totalul parlamentarilor, iar sub aspect strict juridic, ea are semnificaţia sesizării autorităţii judecătoreşti competente pentru începerea urmăririi penale.**

Constituţia nu a intrat în detalii de ordin procedural, ea s-a mulţumit să spună: "Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie, în condiţiile legii", lăsând să se înţeleagă că legea sau legile organice respective vor stabili, înainte de toate, autoritatea care va realiza urmărirea penală şi-l va pune, pe Preşedinte sub acuzare, prin rechizitoriu, pentru săvârşirea unei sau unor infracţiuni, prevăzute în partea specială a Codului penal sau în legile penale speciale. Din art.44-45 al legii organice a Curţii Supreme de Justiţie, constatăm că această competenţă revine Parchetului General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie[105].

Prin urmare, tragerea la răspundere penală a Preşedintelui presupune, mai întâi, punerea sa sub acuzare, de către Parlament, pentru

[105]Potrivit art.44 din Legea nr.56/1993, legea Curţii Supreme de Justiţie (publicată în Monitorul Oficial nr.159/13 iulie 1993), Procurorul General participă la şedinţele Curţii în Secţii Unite, precum şi la orice complet al Curţii, când consideră necesar, dacă este împiedicat să participe, el va delega pe unul dintre adjuncţii săi pentru a participa, în locul său, la acele şedinţe. Nimic nu opreşte, în baza acestui text expres, precum şi a textelor de principiu din Codul de procedură penală, ca Procurorul General ori înlocuitorul său, să fie şi cel care susţine acuzarea în faţa Curţii Supreme de Justiţie atunci când sunt trimişi în judecată penală: senatori, deputaţi, mareşali, amirali, generali, judecătorii Curţii Constituţionale, membrii Curţii de Conturi etc. (prevăzuţi de art.24 din Legea nr.56/1993), respectiv Preşedintele Republicii. De altfel, în art.45 din Legea organică a Curţii Supreme de Justiţie, se stabileşte regula de competenţă după care procurorii Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie pun concluzii la judecarea recursurilor în interesul legii, a recursurilor în anulare "şi **a tuturor cauzelor penale...**". Este de la sine înţeles că expresia **"toate cauzele penale"** include şi cauzele ce-i privesc pe demnitarii nominalizaţi de art.24 din lege, iar pe cale de consecinţă logică, şi pe Preşedintele Republicii. Faptul că în sfera persoanelor, reţinută de acest articol, nu este inclus şi Preşedintele României, nu poate constitui decât o scăpare tehnică a legii, faţă de spiritul art.24 din lege, ca şi faţă de dispoziţiile exprese ale art.84 alin.3 din Constituţie, "extinderea" articolului respectiv şi la Preşedintele României, cu implicaţiile specifice în ceea ce priveşte competenţa Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie, nu poate fi pusă la îndoială.

înaltă trădare şi apoi de către Parchetul General, prin rechizitoriu, pentru săvârşirea unei anume infracţiuni. Se subînţelege că votul Parlamentului, strict procedural vorbind, nu are decât semnificaţia sesizării Parchetului General, el nu poate constitui vreo obligaţie juridică sub aspectul existenţei unei fapte penale. Nu este exclus ca Parchetul General să ajungă la concluzia că **acuzaţia de înaltă trădare** nu se poate concretiza şi într-o acuzaţie strict tehnico-juridică, de săvârşire a unei infracţiuni, ceea ce are ca efect scoaterea Preşedintelui de sub urmărirea penală. În atari ipoteze, trebuie admis că acuzaţia de înaltă trădare a fost o exagerare, eventual s-ar fi justificat declanşarea procedurii răspunderii politice, în baza art.95 din Constituţie. Nu mai puţin, Curtea Supremă de Justiţie, poate să ajungă, după ce a fost sesizată prin rechizitoriu, la concluzia că nu este vorba de săvârşirea unei infracţiuni, dispunând achitarea Preşedintelui, ce avea deja statut de inculpat. **Numai după ce hotărârea Curţii Supreme de Justiţie a rămas definitivă**[106], **se poate spune că acuzaţia de înaltă trădare a avut temei, Preşedintele fiind demis pe aceeaşi dată, intervenind vacanţa funcţiei, iar Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte, în termen de trei luni (art.96 alin.2 din Constituţie).**

Observăm o diferenţă între art.95 şi art.84 alin.3; în primul caz, deşi este vorba de **fapte mai puţin grave**, votul Parlamentului are semnificaţia suspendării din funcţie a Preşedintelui, pe când în cazul al doilea, votul Parlamentului nu are o atare semnificaţie, deşi Preşedintele este pus sub acuzare pentru fapte mult mai grave, calificate de Constituţie **înaltă trădare.** După părerea noastră, este o scăpare a legiuitorului constituant, dar pe baza principiului analogiei dreptului şi în spiritul art.84 alin.3 credem că se poate susţine **ideea suspendării Preşedintelui pe data votului Parlamentului de punere sub acuzare pentru înaltă trădare.** Este de-a dreptul absurd să se susţină că pentru "abateri administrative", în sensul larg al termenului, ce stau la baza votului Parlamentului, în condiţiile art.95 intervine **suspendarea din funcţie,** dar pentru "fapte penale", această măsură nu poate interveni, ceea ce duce la situaţia de neacceptat ca ţara, la un moment dat, să aibă un Preşedinte care, din punct de vedere al procedurii penale, are calitatea de **inculpat,** putând fi reţinut sau arestat, ca orice inculpat. Nu este de conceput ca **Preşedintele Republicii** în funcţiune să fie **trimis în judecată** prin rechizitoriul procuraturii, el va fi trimis în judecată ca **Preşedinte suspendat din funcţie**, prerogativele funcţiei de Preşedinte al României, fiind preluate de Preşedintele Senatului, potrivit art.97 din Constituţie.

---

[106]Faţă de modul în care este redactată Legea Curţii Supreme de Justiţie (Legea nr.56/9 iulie 1993), suntem de părere că vor fi două grade de jurisdicţie. judecata în prima instanţă se va face în condiţiile art.24 lit.h, iar judecata în recurs de va face în condiţiile art.25 din lege, adică în faţa Secţiilor Unite.

Pentru interpretarea de mai sus pledează şi soluţia consacrată de art.108 alin.2 în cazul tragerii la răspundere penală a membrilor Guvernului: "Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie"; mai mult, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie, dacă una din autorităţile competente **a cerut urmărirea penală.**

Se poate susţine, evident, şi teza suspendării Preşedintelui României, pe data trimiterii lui în judecată penală, prin rechizitoriul Procuraturii, dar sub nici o formă nu putem fi de acord cu ideea că, odată declanşată procedura tragerii sale la răspundere penală pentru înaltă trădare, în condiţiile art.84 alin.3, nu intervine suspendarea din funcţie.

În concluzie, faţă de dispoziţiile Constituţiei, tragerea la răspundere penală a Preşedintelui României comportă două faze: a) **faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare** (faza politică) şi b) **faza judiciară** (tehnico-juridică). Aceasta din urmă, faţă de dispoziţiile de ansamblu în vigoare, conţine trei etape: a/ trimiterea în judecată de către Parchetul General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie; b/ judecata în fond a Curţii Supreme de Justiţie, prin Secţia penală; c/ judecata în recurs, în Secţiunile Unite ale Curţii Supreme de Justiţie.

După cum am menţionat deja, punerea sub acuzare sau, în cel mai rău caz, trimiterea în judecată penală, trebuie să interpretăm că atrag, în mod logic, suspendarea Preşedintelui din funcţie.

CAPITOLUL III
GUVERNUL ŞI ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ

§ 1. Istoric şi drept comparat

1. Sorgintea miniştrilor şi a Consiliului de Miniştri

Consiliul de Miniştri sau Guvernul, ca organ de sine stătător, **este o creaţie a vremurilor moderne**, el a apărut odată cu primele Constituţii implicit cu dreptul administrativ propriu-zis. Originea Consiliului de Miniştri se află, cel puţin în ţările Europei continentale, în fostele consilii ale regelui, din perioada absolutismului monarhic, Curia regis.

După cum se cunoaşte de la cursul de istorie a statului şi dreptului, în sistemul monarhiei absolute, de regulă, monarhul deţinea toate funcţiile supreme în stat, el legifera, el administra, el judeca, în baza dreptului de suveranitate. Voinţa monarhului era nelimitată, iar persoana sa inviolabilă, aspecte ce s-au regăsit şi în statutul **Domnilor** noştri[1]. La baza statutului absolutist stătea "principis voluntatis habet legis vigorem"[2]. Pentru a executa dispoziţiile sale, monarhul avea agenţi; aceştia acţionau în numele monarhului, de regulă pe întreg teritoriul ţării[3], fiind consideraţi funcţionarii coroanei sau servitorii monarhului, dregătorii domnului în ţările române. Atâta timp cât între justiţie şi administraţie n-a existat o delimitare clară, toţi aceşti slujitori (funcţionari) erau investiţi şi cu atribuţii de "împărţire a dreptăţii". Nu este cazul să reluăm într-un tratat de drept administrativ aspecte care ţin de istoria instituţiilor politico-administrative, ne rezumăm numai a puncta că apariţia acestor "slujitori" este un proces foarte complex, legat de apariţia unei veritabile clase sociale, a clasei privilegiate, a rangurilor şi a titlurilor de nobleţe etc. Dacă fenomenul, în sine, este general, caracterizează întregul ev mediu, evident, cu origini din Antichitate, nuanţările de la un spaţiu cultural-politic la altul sunt foarte accentuate, ele au influenţat hotărâtor programele revoluţiilor burgheze, precum şi soluţiile din primele

---

[1] Dimitrie Cantemir, în a sa lucrare "Descriptio Moldaviae" ne spune că şi la noi, din drepturile domneşti cu care se laudă principii cei mari, voievozilor nu le-a lipsit nici unul: "În ţara lor nu aveau pe nimeni asupră-le, numai pe Dumnezeu şi legea. Nu erau nici supuşi vreunui domn străin şi nici închinaţi. Războiul, pacea, viaţa, moartea şi averea tuturor supuşilor lor atârnau numai şi numai de vrerea lor şi ei porunceau tuturora fără să li se împotrivească cineva, după cum le plăcea, fie că aveau sau nu dreptate" (Descrierea Moldovei, traducere Petre Pandrea, Editura de Stat pentru Literatură şi Artă, Bucureşti, 1956, p.92-93).

[2] Vezi pentru dezvoltări din perspectiva dreptului administrativ: E.D.Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Tipografia "Glasul Bucovinei", Cernăuţi, 1944, p.2 şi urm.

[3] Ţările române au avut, ca un specific al organizării administraţiei feudale româneşti, mari dregători competenţi numai pe o parte din teritoriul ţării, ca de exemplu: Banul Craiovei în Ţara Românească, Marele Vornic şi Marele Logofăt din ţara de sus şi din ţara de jos în Moldova, dregătorii ce au dăinuit până în sec. al XIX-lea, la Regulamentele Organice.

Constituții scrise, cum ar fi cele referitoare la structura Parlamentului, la natura regimului politic etc. Se poate spune, într-o formulare generală, că procesul de "boierie", mai peste tot este legat de exercitarea unor funcții militare, apoi administrative și jurisdicționale, în timp scăzând ponderea primelor și crescând ponderea celor din urmă. La germani, de pildă, s-a impus soluția funcționarilor pe viață, care depindeau direct de coroană, instituție ce se menține și la ora actuală. Confuzia între activitățile administrative și cele jurisdicționale s-a menținut mult timp, însă. În Anglia, de pildă, judecătorii au fost investiți cu atribuții administrative (deoarece administrația era considerată tot o executare a legii) până în a doua jumătate a sec.XIX.

Încet, încet monarhii se înconjoară de un corp de "consilieri" care, în cea mai mare parte, a devenit un corp specializat, formând "casta" marilor dregători, a marilor funcționari, a miniștrilor[4], în sensul modern al termenului.

Exemplul tipic pentru Europa occidentală ni-l oferă Franța, unde.îndeosebi sub Ludovic al XIV-lea, **Curia regis**, devine atât un **Consiliu**[5]de guvernământ, cât și un tribunal suprem[5]. Nu trebuie confundată, totuși, această instituție, specifică occidentului, cu **Sfatul Domnesc** din Țările Române, care este o instituție politică caracteristică organizării feudale de pe teritoriul patriei noastre, deși, într-un sens larg, acesta apare tot ca un fel de Curia regis[6].

---

[4] Într-un curs de istoria dreptului francez găsim următoarea afirmație: "Regele, veritabil șef al puterii executive, este asistat pentru exercitare de un anumit număr de persoane investite cu încrederea sa și care sunt secretarii de stat, jucând rolul de miniștri ori de membrii ai consiliului său" (Colectiv, Histoire du droit français, M.Giarde, E.Briere, Paris, 1918, p.157).

[5]Idem, p.157

[6] Boierii de sfat, ne spune tot Cantemir (op.cit., p.162 și urm.), sunt "sfetnicii de taină ai domnului în treburile țării, fiind în Moldova în număr de șapte: Logofătul cel mare, cel dintâi dintre toți ceilalți și este fruntea și capul tuturor sfetnicilor, ca semn al dregătoriei sale poartă gherdan (colan) legat de gât cu un lanț de aur și în mână un toiag aurit; 2) Vornicul de Țara de Jos, are în grijă la curtea domnească toate treburile ținutului acesta, sub ascultarea lui se află scaunele de judecată ale ținutului, el poate hotărî pedepsa cu moartea fără știrea domnului, ca semn al dregătoriei sale poartă un toiag aurit; 3) Vornicul de Țara de Sus are aceleași puteri ca Vornicul de Țara de Jos, dar pe alt teritoriu; 4) Hatmanul cel mare peste toată oastea, este căpetenia tuturor călărcților, precum și a trupelor cu leafă (pedestrime și călărime); 5) Postelnicul cel mare, este mai marele treburilor curții domnești; 6) Spătarul cel mare, este șeful cămărașilor ce poartă spada domnului și este oblăduitor peste un ținut; 7) Paharnicul cel mare, cel care toarnă în pahar, este mai mare peste viile domnului, la porunca lui se află toți vierii. Nimeni nu e slobod, în toată țara să-și culeagă via, dacă nu și-a cumpărat mai înainte de la dânsul, printr-un plocon mic, învoirea pe care, după datină, o dă la 14 ale lui septembrie. Aceasta îi aduce un venit destul de mare (idem, p.165). În fine, 8) Vistiernicul cel mare, cel care strânge veniturile țării și le ține la porunca domnului. Distinct de boierii din sfat, mai existau și boierii de divan, pe care Cantemir îi denumește ascultători, care se împart în trei stări, am spune într-un termen modern, în trei ierarhii (Vezi Dimitrei Cantemir, op.cit., p.166 și urm.). Vezi pe larg asupra organizării de stat în perioada feudalismului dezvoltat, colectiv, responsabil de volum V.Hanga, Istoria dreptului românesc, vol.I, Editura Academiei București, 1980, p.250 și urm.

După cum am schițat și în altă lucrare, asupra naturii juridice și a semnificației Sfatului Domnesc sau a Divanului la noi s-au exprimat diferite opinii, unii autori au mers până acolo încât l-au caracterizat ca un veritabil Parlament, de unde și teza unui ancestral "regim constituțional", opinie rămasă, totuși, izolată[7].

Cert este faptul că procesul istoric de conturare, ca instituție juridică, instituție a dreptului public, a Consiliului de Miniștri este intim legată de procesul apariției departamentelor, în sensul larg al termenului, ca organe centrale ale administrației de stat (puterii executive). Fără a intra în amănunte, precizăm doar că în unele sisteme naționale apariția ministerlor precede apariția Consiliului de Miniștri, iar în altele, raportul este invers. De asemenea, reținem că în multe state și după instituirea Guvernului s-a menținut sau a fost reînființată, într-o semnificație deosebită, **Curia regis**, devenită, în sistemul republican, **Curia prezidentis.** Astfel, în unele state occidentale contemporane, exemplul tipic ni-l oferă S.U.A., între **Curia prezidentis** (consilierii președintelui) și "guvern" există o adevărată luptă pentru supremație, fiind tot mai puternică tendința șefilor executivului din sistemul prezidențial de a guverna, în realitate, prin consilieri, nesupuși "atacurilor" parlamentare și nu prin membri Cabinetului (ministr), care conform constituțiilor respective, de regulă, sunt susceptibili de interpretări și întrebări în Parlament. În alte țări, ca de exemplu Anglia, cu toate că și la ora actuală se face distincție clară între Consiliul privat și Cabinet, ambele sunt considerate instituții ale guvernământului central[8].

Constant, însă, cel puțin teoretic, se fac delimitările necesare între "miniștrii" și "consilieri", chiar într-un regim politic prezidențial, cum este cel din S.U.A., deși aici, practic, nu există Guvern. Oricum, în regimul parlamentar, distincția este foarte clară, membrii Guvernului fiind, prin definiție, oameni politici supuși jocului politic (vot de încredere, moțiune de cenzură) și răspunderii politice față de Parlament, pe când "consilierii" șefului statului ori ai șefului Guvernului sunt, fie funcționari publici de carieră, fie funcționari politici (de partid, uneori).

---

[7] A se vedea asupra acestei opinii informațiile din lucrarea noastră Drept constituțional și instituții politice, Teorie generală, op.cit., p.94-95, unde sunt citați Nicolae Ionescu, C.G.Dissescu etc.

[8] Astfel, într-un curs de drept constituțional și administrativ, în partea a III-a, intitulată "Guvernământul central", se analizează următoarele probleme: Monarhia, Prerogativele regale; Consiliul Privat; Cabinetul și primul-ministru; Departamentele guvernamentale centrale și serviciul civil; Forțele armate; Puterile excepționale ale executivului (în caz de pericol) (Emergency powers of the executive) (O.Hood Phillips and Paul Jackson, Constitutional and Administrative Law, sixth edition, Sweet-Maxwell, London, 1978, p.259-377). A se vedea pentru alte explicații asupra dreptului public în Anglia: Antonie Iorgovan, Drept constituțional, Teorie generală, p.16-17.

Pentru sistemul politic românesc, bazat pe Constituţiile din 1866 şi 1923, acest "corp de sfetnici" ai monarhului, ce nu trebuie confundat nicăieri cu Guvernul, l-a reprezentat aşa-numitul **Consiliu de Coroană**, despre existenţa căruia găsim informaţii suficiente în lucrările de istorie, dar nici o precizare în vreuna din aceste Constituţii[9].

Acest Consiliu cuprindea, de regulă, pe unii membrii ai Guvernului, senatori, deputaţi şi o serie de alte personalităţi ale vieţii politice, culturale, ştiinţifice, militare şi alte persoane din anturajul monarhului. El era un fel de organism consultativ, deşi adopta hotărâri. Acestea aveau, însă, un caracter intern, în cadrul mecanismului statal, în sensul că determinau o anumită poziţie a monarhului sau sugerau anumite decizii la care trebuia să ajungă Parlamentul ori Guvernul, după caz. Spre o mai bună înţelegere a raporturilor dintre Consiliul de Coroană şi Guvern, vom releva un singur exemplu. Astfel, la 31 decembrie 1925, regele Ferdinand a convocat un Consiliu de Coroană, pentru a hotărî în problema cererii de abdicare a prinţului Carol, viitorul rege Carol al II-lea. În urma acestui Consiliu şi în spiritul hotărârilor sale, la 4 ianuarie 1926, Guvernul şi Parlamentul, sub presiunea liberalilor, au acceptat hotărârea lui Carol şi au proclamat ca moştenitor al tronului pe fiul acestuia. Mihai care, fiind minor, s-a instituit o regenţă formată din trei persoane care aveau să îndeplinească prerogativele "factorului constituţional", după moartea regelui Ferdinand[10].

Referindu-ne la fenomenul apariţiei Guvernului, în general, mai sunt necesare trei precizări. **Prima**, nu trebuie înţeles că numai în feudalism au existat dregători, sfetnici, în sensul larg al termenului ai monarhilor, regilor sau împăraţilor, diferitelor state sau imperii. Asemenea "funcţionari", cum s-a arătat în partea introductivă a tratatului, au apărut odată cu apariţia statului, ei purtând chiar din Antichitate şi denumirea de miniştri. **A doua**, miniştrii împăraţilor din Antichitate, inclusiv ai împăraţilor romani, nu trebuie confudaţi cu miniştrii vremurilor moderne. Aceştia din urmă sunt titulari de departamente centrale, de organe cu o anumită competenţă materială şi cu o competenţă teritorială generală,

---

[9] A se vedea pe această idee şi consideraţiile din studiul nostru "Constituţionalism şi statalitate în România, privire specială la regimul politic actual", în volumul "Marea Unire şi idealurile naţionale", Editura Fundaţiei "România de mâine", Bucureşti, 1993, p.216-218.

[10] Conform art.83 al Constituţiei din 1923, regele, în viaţă fiind, putea numi o regenţă, compusă din trei persoane, care după moartea sa, să exercite puterile regale în timpul minorităţii succesorului tronului. Această numire se va face cu primirea Reprezentanţei naţionale, dată în formă prescrisă de art.79 al Constituţiei. După cum se cunoaşte, Ferdinand moare la 20 iulie 1927, intrând astfel regenţa în funcţiune. "Această soluţie, departe de a fi închis o problemă a vieţii politice, a determinat în continuare puternice frământări, deoarece criza dinastică era, în esenţă, expresia luptei dintre partidele politice pentru putere. Liberalii au folosit-o pentru a se menţine la conducerea ţării, iar partidele naţional şi ţărănesc, apoi Partidul Naţional Ţărănesc, pentru preluarea puterii" (Colectiv, coordonator A.Petric, Istoria României între anii 1918-1981, Editura Didactică şi Pedagogică Bucureşti, 1981, p.126).

pe întreg teritoriul statului, organe necunoscute organizării statelor din Antichitate şi din feudalism, în general. Astfel, sensul utilizării în cronicile şi documentele antichităţii a termenului de ministru este sensul etimologic, acela de supus, servitor, chiar dacă, în fapt, uneori ei s-au comportat ca adevăraţi stăpâni, împăratul devenind o marionetă a realizării intereselor acestora[11]. În celebrul tratat francez de ştiinţa administraţiei, din 1966, se afirmă pur şi simplu că "ministrul este, în primul rând, un servitor"[12]. Aici, credem că se poate stabili o analogie cu cuvântul "Constituţie", care, în Antichitate, desemna legea edictată de împărat[13], iar în vremurile moderne desemnează legea fundamentală a statului, investită cu forţă juridică supremă. **A treia**, dreptul administrativ este ramura ce reglementează, în perioada modernă ş contemporană, organizarea şi funcţionarea Guvernului, în spiritul dispoziţiilor constituţionale, dar reguli exorbitante (de drept public) de la dreptul comun (dreptul privat, civil în sensul larg al termenului), cu privire la funcţionarea guvernării şi a mecanismelor sale s-au conturat încă din Antichitate, îndeosebi în dreptul roman[14].

2. Evoluţia reglementării Guvernului şi a ministerelor la noi, până la 1938

Suntem de părere că la noi, apariţia miniştrilor, implicit a ministerelor, în accepţiunea modernă a termenului, precede apariţia Guvernului, în sensul de organ de stat, subiect în raporturile de drept administrativ în nume propriu. După cum se cunoaşte, pentru prima dată ministerele au fost create prin Regulamentele Organice (iunie 1831, în Muntenia şi ianuarie 1832 în Moldova), prin desfiinţarea unor ranguri boiereşti, inclusiv ale boierilor de sfat, şi reţinerea unui număr restrâns, pe care le-au transformat în funcţii de miniştrii[15].

---

11 Împăratul Diocleţian care, după cum se exprimă Gibbon, are meritul de a fi dat lumii primul exemplu de resemnare, la Salona, în Dalmaţia, ocupându-se ca simplu cetăţean de verzele răsădite cu propriile sale mâini, se spune că în conversaţiile cu amicii făcea referiri critice şi la miniştrii săi. S-a transmis până în vremurile noastre una din aceste aprecieri (Vezi Edward Gibbon, Istoria declinului şi a prăbuşirii imperiului roman", traducere de Dan Hurmuzescu, vol.II, Editura Minerva, Bucureşti, 1976, p.22) A se vedea şi § 63 din cursul nostru de drept constituţional.

12 Pierre Bendet şi Lucien Mehl, Le fait administratif, nature, origine et developpment, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p.82.

13 Vezi în acest sens N Prisca, Drept constituţional, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p.38-39 şi opiniile citate acolo din Gaius, Solon şi Licurg, precum şi § 49 din cursul nostru de drept constituţional.

14 Vezi cu privire la obiectul dreptului administrativ roman, Emil Molcuţ, Drept privat roman, Tipografia Universităţii Bucureşti, 1982, p.20-23. A se vedea cu privire la dreptul aplicabil administraţiei de stat şi evoluţia dreptului administrativ, dezvoltările din primul volum al prezentului tratat.

15 Vezi în acest sens D.Ionescu, Gh.Ţuţui, Gh.Matei, Dezvoltarea constituţională a statului român, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p.84; I.Vântu, G G.Florescu, Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale şi constituţionale, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1965, p.55.

În Muntenia, de exemplu, au existat următorii 6 miniştrii: Ministrul Trebilor din lăuntru sau Marele Vornic; Ministrul finanţelor sau Vistierul; Marele Postelnic sau Secretarul de Stat; Logofătul sau Ministru dreptăţii; Logofătul (ministrul) Pricinilor bisericeşti; Spătarul sau ministrul oştirii (art.149)[16].

O discuţie interesantă se poate face cu privire la geneza Guvernului în Principatele române plecând de la dispoziţiile Regulamentelor referitoare la "Sfatul administrativ" şi, respectiv, la "Sfatul miniştrilor". Astfel, Sfatul administrativ, format din trei miniştri: ministrul trebilor din lăuntru (Marele Vornic), ministrul finanţelor şi secretarul de stat, având ca preşedinte pe Marele Vornic, "cerceta" "toate pricinile de trebuinţă ce vor privi la trebile curgătoare din lăuntru, la finanţe şi la comerciu", iar "hotărârile ce se vor face după temeiurile acestui Regulament, întărindu-se de Domn, se vor pune în lucrare; dacă va fi reunire la socotinţele sfatului, atuncea se va adresa cu al său raport către Domn şi Domnul va hotărî pricina dând poroncă în scris" (art.148 alin.2 R.Val.)[17].

Având în vedere aceste dispoziţii, unii autori au ajuns la concluzia că Sfatul administrativ, care era în fruntea administraţiei, reprezenta, de fapt, Guvernul ţării[18]. După părerea noastră, în sensul strict al termenului, nu putem să vorbim de existenţa Guvernului. **Sfatul administrativ este o instituţie intermediară**, între tradiţionala Curia regis şi Guvern. Hotărârile Sfatului administrativ nu puteau fi puse în aplicare decât numai după ce erau aprobate de **Domn**, căruia-i aparţinea "puterea de conducere şi administrare a statului", condiţie care nu mai este cerută de Constituţiile de mai târziu. Toţi miniştrii alcătuiau **Sfatul miniştrilor**, pe care Domnul "îl strângea înaintea sa", de câte ori socotea "de trebuinţă a se sfătui cu miniştrii săi asupra vreunii folositoare măsuri administrative, asupra vreunii nouă întocmiri ce ar trebui să se facă" (art.149 alin.1 şi 2, R.Valahiei). Sfatul miniştrilor, prezidat de către Domn însuşi, după cum se observă din cele de mai sus, ne apare ca un **organ pur consultativ**, o **Curia regis** în sensul tradiţional al termenului. Totuşi, art.149 alin.3 recunoştea **Sfatul miniştrilor**, ca şi **Sfatul administrativ**, dreptul de a face unele propuneri "Obştească Adunări".

În sensul actual al termenului, Consiliul de Miniştri apare ca o creaţie a Unirii Principatelor, deşi Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris nu cuprinde o reglementare amplă a locului, rolului şi atribuţiilor sale, în activitatea de realizare a puterilor publice, care "sunt încredinţate Domnului, unei Adunări panderatice şi Adunării elective" (art.1). Interesant este de reţinut că, sub aspectul

---

[16] Vezi Colecţia vechilor legiuiri administrative, Regulamentelor organice ale Valahiei şi Moldovei, vol.I, Bucureşti, 1944, p.70.

[17] Reprodus după Colecţia vechilor legiuiri administrative, op.cit., p.70.

[18] Vezi de ex. D.Ionescu, Gh.Ţuţui, Gh.Matei, op.cit., p.84.

terminologiei, doar într-un singur articol (art.18 alin.2) se foloseşte expresia de "Consiliu de Miniştri", în rest "**Constituţia lui Cuza**" utilizează expresia de "guvern". Conducătorul Guvernului a fost denumit de către Cuza, prim-ministru, aceasta fiind denumirea tradiţională la noi şi nu aceea de preşedinte al Consiliului de Miniştri. Mihail Kogălniceanu a fost numit, cel dintâi, Prim-Ministru al României moderne.

Constituţia din 1866, fără să cuprindă o reglementare amplă a Guvernului, are un capitol special (cap.II) intitulat "Despre Domn şi miniştri", în care se precizează, printre altele, că miniştrii sunt numiţi şi revocaţi de Domn ("Domnul numeşte şi revocă pe miniştrii săi" - art.93) şi că persoana Domnului este neviolabilă, iar "miniştrii lui sunt răspunzători". "Nici un act al Domnului nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru care prin aceasta chiar devine răspunzător de acel act" (art.92 alin.2). În acelaşi sens, se precizează, în art.100, că "în nici un caz ordinul verbal sau în scris al Domnului nu poate apăra pe un ministru de răspundere". Cât priveşte răspunderea miniştrilor pentru faptele săvârşite în timpul "exerciţiului funcţiunei lor" se reglementează dreptul Adunărilor şi al Domnului de a-i acuza pe miniştri şi de a-i trimite "dinaintea Înaltei Curţi de casaţiune şi justiţie, care singură în secţiuni unite este în drept a-i judeca..." (art.101).

Interesant este de subliniat că în această Constituţie nu se vorbeşte despre Consiliul de Miniştri, ci despre Guvern (ex.art.30) şi nici despre primul ministru, deşi în virtutea tradiţiei funcţia de prim-ministru s-a menţinut, regimul juridic aplicabil acestuia fiind cel al miniştrilor. Cert este că în spiritul art.35 puterea executivă era încredinţată Domnului, "care o exercită în modul regulat prin Constituţie", adică prin intermediul miniştrilor săi, respectiv al Guvernului.

Constituţia din 1923 vine cu un plus de precizări pe linia conturării instituţiei guvernului. Astfel, în art.92 se precizează: "Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui în modul stabilit prin Constituţie", iar la art.93 alin.1 se dispune: "Miniştrii reuniţi alcătuiesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat cu titlul de preşedinte al Consiliului de Miniştri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea guvernului". Reţinem, deci, că se foloseşte atât expresia de Consiliu de Miniştri, cât şi aceea de Guvern. Se pune întrebarea dacă aceste noţiuni erau sau nu echivalente. Fără a intra în amănunte, care ţin şi de dreptul constituţional, suntem de părere că noţiunile, aşa cum le foloseşte Constituţia, nu par a fi sinonime. Sfera Guvernului era mai mare decât a Consiliului de Miniştri, căci, pe lângă miniştri, în Guvern mai intrau şi subsecretarii de stat. Un autor precizează că Legea din 2 august 1929 - prima lege de organizare a ministerelor, după aproape un secol de la înfiinţarea acestora - reglementează compunerea

Consiliului de Miniştri sau mai degrabă ca o formă de lucru a miniştrilor decât ca un organ de stat[19].

De fapt, Constituţia, în art.100 alin.2 precizează că subsecretarii de stat vor putea lua parte la dezbaterile corpurilor legiuitoare sub responsabilitatea miniştrilor, de unde rezultă că şi acestora li se poate aplica regimul juridic al miniştrilor. Reţinem, deci, că, într-o interpretare strictă, în accepţiunea de organ de stat, "organ al puterii executive", ar trebui să considerăm numai Guvernul, nu şi Consiliul de Miniştri, ce apare, în final, drept o formă de lucru a miniştrilor.

Cu toate acestea, în doctrina administrativă ce are la bază această Constituţie, găsim formulări de genul: "Consiliul de miniştri este un organ de deliberaţiune şi deciziune, dar şi fiecare ministru, în departamentul său ministerial, este atât organ de deciziune, cât şi de execuţiune"[20]. Este adevărat, însă, că prof.Paul Negulescu are grijă să menţioneze caracterul polisemic al cuvântului "guvern". Astfel, într-un sens general, după acest autor, "guvern" înseamnă exercitarea suveranităţii, adică suveranitatea în acţiune, iar într-un sens mai restrâns, el desemnează numai puterea executivă[21]. Acest ultim sens, se menţionează că este datorat lui J.J.Rousseau, care, în **Contractul social**, numeşte **puterea legiuitoare, suveran**, iar **puterea executivă, guvern**, precum şi "opiniei publice, care aplică denominaţiunea de guvern, adică conducător, puterii executive cu care cetăţenii sunt mai mult în contact şi a cărei acţiune simţind-o în tot momentul, îi atribuie ei direcţiunea politică"[22]. În acest context de idei, prof.Paul Negulescu susţine că în art.92 din Constituţia din 1923 "se rezerva expresiunea guvern pentru minister, pentru cabinetul ministerial"[23]. Se observă, deci, că interpretarea Constituţiei este mai elastică în optica acestui autor, opinie ce domină, de altfel, doctrina administrativă din perioada interbelică românească.

3. Reglementarea Guvernului între 1938-1948

Constituţia din 1938, de instaurare a dictaturii regale, sub aspectul tehnicii de redactare, conţine cele mai reuşite texte cu privire la reglementarea

---

[19] I.Busuioc, Spre o lege unitară privind normele generale de organizare şi funcţionare a ministerelor şi celorlalte organe centrale de stat, în "Legislaţia şi perfecţionarea relaţiilor sociale", Editura Academiei Bucureşti, 1976, p.60.

[20] Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, vol.I, Principii generale, Ediţia a IV-a, Institutul de arte grafice E.Marvan, Bucureşti, 1934, p.291. Autorul face această precizare pentru a arăta că organizarea autorităţii administrative "detentoare a puterii publice", nu mai este conformă cu faimoasa formulă a lui Röderer, lansată într-o expunere de motive a unei legi în anul al VIII-lea al revoluţiei franceze: "agir est le fait d'un seul, délibérer celui de plusieurs", adică deliberaţiunea, ceea ce include şi deciziunea - ca să respectăm limbajul specific epocii -, presupune încredinţarea autorităţii administrative "la cun corp colegial", iar executarea unui singur funcţionar (ibidem).

[21] Idem

[22] Idem p.291. Vezi în acest sens şi E.D.Tarangul, op.cit., p.7.

[23] Paul Negulescu, loc.cit.

Consiliului de Miniştri, respectiv a Guvernului, organ care, practic, era inexistent, regele fiind totul în stat.

Astfel, în art.65 se arată că Guvernul se compune din miniştri şi subsecretari de stat; miniştrii exercită puterea executivă în numele Regelui, în condiţiile stabilite de Constituţie şi pe a lor răspundere; miniştrii au răspunderea politică numai faţă de Rege, iar art.66, la rândul său, precizează: miniştrii întruniţi alcătuiesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat de cel care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului şi care poartă titlul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri.

După cum se observă, spre deosebire de textele similare ale Constituţiei anterioare, se face precizarea în ceea ce priveşte compunerea Guvernului şi cu privire la subsecretari de stat, dar se menţine ambiguitatea semantică, Consiliul de Miniştri, Guvern. **Cât priveşte fondul reglementării**, este de subliniat că, practic, Consiliul de Miniştri sau Guvernul, cum vrem să-i spunem, este desfiinţat ca organ de stat. Constituţia din 1923 stabilea clar sarcina Guvernului de **a exercita puterea executivă în numele Regelui**, pe când art.65 alin.2 din Constituţia carlistă precizează că **(numai) miniştrii (şi nu Guvernul) exercită puterea executivă în numele Regelui** Pe fondul dictaturii regale, Guvernul a devenit o instituţie pur formală, aşa se şi explică de ce odată cu instaurarea ei au fost înlăturaţi de la preşedinţia Consiliului de Miniştri oamenii politici, ultimul fiind marele poet Octavian Goga[24], şi numite în această funcţie personalităţi din afara partidelor politice, la început un patriarh. De fapt, după cum se cunoaşte, partidele politice au fost interzise, Carol al II-lea a căutat să formeze propriul său partid, singurul îngăduit.

Caracterul fictiv al Guvernului ajunge la apogeu în perioada dictaturii militaro-fasciste, când Consiliul de Miniştri este desfiinţat ca organ de stat. Cu toate că Guvernul se întrunea periodic şi în comunicatele date publicităţii se făcea referire la hotărârile sale, acestea erau, în realitate, hotărârile Conducătorului Statului. Astfel, aşa numitele şedinţe ale Consiliului de Miniştri reprezentau doar cadrul organizat în care miniştrii informau pe Conducătorul Statului asupra problemelor ce ţineau de ministerele lor, iar acesta hotăra, pe loc, ce şi cum

---

24 "Şi după abia şase săptămâni, pe când primul-ministru Octavian Goga concentra efortul ca să dea o fizionomie guvernării sale, s-a pomenit peste noapte concediat, ca un figurant dintr-o trupă de provincie! Uşor de închipuit în ce dispoziţie se află acum Goga" (Vintilă Russu Sirianu, Vinurile lor..., Editura pentru literatură, Bucureşti 1969, p.170). Autorul acestor evocări, fost ani de zile secretar al lui Goga, este de părere că în acele momente Goga a ajuns la vorba lui Sadoveanu din 1926 "amăgire", rostită ca replică la propunerea lui Goga de a intra în viaţa politică Într-adevăr, ne informează acest descendent din familia lui Slavici, în ziua în care a aflat vestea înlocuirii sale, profund dezamăgit, Goga i-a spus: "Eu am să mă retrag din politică... Am să-l traduc pe Petöfi, pe Ady Endre..." (ibidem). Nu a mai apucat s-o facă, deoarece peste o lună este răpus de un atac fulgerător.

trebuie să se facă în continuare, aspecte analizate în unele lucrări de istorie ce au la bază stenogramele Consiliului de Miniştri[25]. De fapt, acesta este şi spiritul Decretelor regale din 1940, prin care s-a suspendat Constituţia şi s-a investit cu depline puteri preşedintele Consiliului de Miniştri, generalul Ion Antonescu.

Primul act cu caracter constituţional adoptat după 23 August 1944 a fost Decretul nr.1626 din 31 august 1944, publicat la 2 septembrie 1944, completat cu Decretul nr.1849 din 1 octombrie 1944[26], care repune în vigoare, cu anumite rezerve, după N.Prisca, respectiv cu anumite modificări, după I.Muraru, Constituţia din 1923.

În perioada de reaplicare a acestei Constituţii, 1944-1947, printr-o serie de acte normative, analizate pe larg la Dreptul constituţional, s-au pus bazele noii reglementări constituţionale a ţării, implicit a noii organizări de stat şi, în cadrul acesteia, a poziţiei Consiliului de Miniştri. În această perioadă de noi formule constituţionale, Consiliul de Miniştri a jucat un rol politic de prim rang, el având în două rânduri (septembrie 1944 - noiembrie 1946, respectiv februarie - aprilie 1948), în baza Legii nr.32/1948, şi atribuţii legislative. Practic, după cum afirmă autorii de drept constituţional, Decretul nr.1626/2 septembrie 1944 a transformat Consiliul de Miniştri într-un organ suprem al puterii de stat[27].

4. Reglementarea Guvernului şi a ministerelor între 1948 şi 1989

Constituţia din 13 aprilie 1948 cuprinde un titlu special (titlul V) consacrat organelor administraţiei de stat, Consiliului de Miniştri şi ministerelor. Chiar în primul articol din acest titlu, art.66, Guvernul este definit ca "organul suprem executiv şi administrativ al R.P.R.", precizându-se totodată că el se compune din: "preşedintele Consiliului de Miniştri (primul ministru), din unul sau mai mulţi vicepreşedinţi şi din miniştri, care împreună alcătuiesc Consiliul de Miniştri". Concepţia Constituţiei este cât se poate de clară: noţiunea de Guvern este echivalentă cu aceea de Consiliu de Miniştri, respectiv noţiunea de Preşedinte al Consiliului de Miniştri, cu aceea de Prim-Ministru.

Guvernul are sarcina să conducă administrativ statul, în care scop coordona şi dădea directive generale ministerelor de resort, dirija şi planifica economia naţională, realiza bugetul statului, asigura ordinea publică şi securitatea

---

[25] A se vedea A.Simion, Preliminarii politico-diplomatice ale insurecţiei române din august 1944, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1979, p.52-53, unde spre edificarea cititorilor se şi reproduce stenograma şedinţei din 3 februarie 1942

[26] A se vedea asupra conţinutului şi caracterelor acestor decrete, Nistor Prisca, Drept constituţional, Editura Didactică şi Pedagogică Bucureşti, 1977, p.72 şi urm.; Ioan Muraru, Drept constituţional, Tipografia Universităţii din Bucureşti, 1987, p.86-96.

[27] Nistor Prisca, op.cit., p.74

statului, conducea politica generală a statului în domeniul relațiilor internaționale, organiza și înzestra forțele armate, putând anula deciziile ministerelor neconforme cu Constituția și legile, iar deciziile sale erau obligatorii pe întreg teritoriul țării (art.72, alin.1-4)[28].

Cât privește ministerele, în art.67 din Constituție se menționa că acestea se stabilesc prin lege, iar în sfera atribuțiilor Marii Adunări Naționale, calificată "organ suprem al puterii de stat" era inclus și "stabilirea numărului atribuțiilor și denumirii ministerelor și desființarea, contopirea sau noua denumire a celor existente". Mai reținem că Guvernul era calificat "organ suprem executiv și administrativ" (art.66 alin.1), iar după art.71 miniștrii puteau fi desemnați, ca regulă, dintre deputați.

Constituția din 1952, în capitolul IV "Organele administrației de stat ale Republicii Populare Române", aduce unele inovații pe linia reglementării organizării și funcționării Consiliului de Miniștri, respectiv a ministerelor: a) se renunță la dualitatea terminologică, menționându-se numai denumirea de Consiliu de Miniștri. "Organul suprem executiv și de dispoziție al puterii de stat al Republicii Populare Române este Consiliul de Miniștri al Republicii Populare Române"; b) se precizează (ceea ce nu făcea Constituția din 1948) în mod expres cine mai intră în compunerea Consiliului de Miniștri alături de Președintele acestuia, de vicepreședinți și de miniștri[29]; c) se dă o reglementare mai amplă

---

[28] Fără a intra în detalii, din simpla enumerare a acestor sarcini ne dăm seama că era vorba de o Constituție a unui regim politic etatist, formularea "conducerea administrativă a statului" avea un rol pur propagandistic, chiar în textul art.72 citat se face referire expresă la "conducerea politică generală a statului...". Se observă că preocuparea pentru a consacra rolul Guvernului în economie, care apare expres ca o economie "dirijată și planificată" dar nici un cuvânt despre rolul Guvernului în garantarea drepturilor fundamentale, fiind aspecte ce scot în evidență esența regimului totalitar instaurat prin această Constituție. Strict formal, se menționa că Guvernul avea răspunderea politică în fața "Marii Adunări Naționale", iar între sesiunile sale în fața Președintelui M.A.N., calificate organe ale puterii de stat, dar acesta din urmă avea și dreptul de a anula "deciziile Consiliului de Miniștri, neconforme cu Constituția sau cu legile" (art.72 alin.6). Dacă această dispoziție cu valoare de principiu o raportăm la desființarea prin Constituția din 1948 a instituției contenciosului administrativ (Vezi vol.II al tratatului, pag.181-185), ne conturăm o imagine foarte clară asupra semnificației reale a răspunderii Guvernului, pentru actele sale ilegale, ca și pentru pagubele cauzate. Din reglementările constituționale democratice s-a menținut (art.73) instituția răspunderii penale a miniștrilor "pentru faptele penale săvârșite în exercitarea funcțiunii", reținându-se și ideea unei legi speciale, care va "statornici modul de urmărire și judecare a miniștrilor", lege care nu s-a adoptat și, deci, textul Constituției a fost inoperant, oricum. Constituția din 1952, ca și cea din 1965, nu mai reține instituția răspunderii penale a membrilor Guvernului. Se știe că, în fapt, s-a ajuns doar la o așa-zisă răspundere pe linie de partid, politicul a preluat aproape în întregime locul juridicului, fiind o consecință firească a unui regim politic, fără opoziție, cu partid unic, a cărei conducere avea întotdeauna dreptate.

[29] Astfel, art.43 reglementează următoarea compunere a Consiliului de Miniștri: președintele Consiliului de Miniștri, vicepreședinții acestuia, miniștrii și președinții Comitetului de Stat al Planificării, Comisiei Controlului de Stat, Comitetului de Stat al Aprovizionării, Comitetului de Stat pentru colectarea produselor agricole, Președintele Învățământului Superior, Comitetului pentru Cinematografie, Comitetului pentru Artă. Practica a demonstrat că această concepție nu era cea mai

atribuțiilor Consiliului de Miniștri (art.47), precum și regulilor care conturează regimul juridic al ordinelor și instrucțiunilor miniștrilor (art.48,49); d) se nominalizează toate ministerele (art.50), în total 28 de ministere[30].

Specific perioadei de sub imperiul Constituției din 1952, pentru instituția Consiliului de Miniștri este apariția, pentru prima dată, a unui act normativ special de organizare și funcționare a acestuia, Decretul nr.264/1957 (Leea nr.57/1967)[31].

Constituția din 1965 conținea un titlu "Organele centrale ale administrației de stat" (Titlul IV), în care se ocupa, de fapt, de Consiliul de Miniștri și de ministere, calificând Consiliul de Miniștri "organ suprem al administrației de stat" (art.77 alin.1), spre deosebire de Constituția anterioară, care îl califica "organ suprem executiv și de dispoziție al puterii de stat", fiind incontestabil reglementarea din 1965, ca tehnică juridică, mai reușită decât cea din 1952[32]. Se mai arată că misiunea Consiliului de Miniștri o reprezenta "conducerea generală a activității executive pe întreg teritoriul țării", în care scop îi erau nominalizate 11 atribuții principale, prima fiind "stabilirea măsurilor generale pentru aducerea la îndeplinire a politicii interne și externe", care politică

---

potrivită, când se simțea nevoia includerii și a altui conducător al unui organ central de specialitate în Consiliul de Miniștri, trebuia modificată Constituția, motiv pentru care Constituția din 1965 a renunțat la acest sistem.

[30] Vezi pentru detalii Ioan Muraru, Constituțiile române, culegere, Tipografia Universității București, 1980, p.78-79; Ioan Muraru și colab., Constituțiile române, texte, note, prezentare comparativă, Regia Autonomă "Monitorul Oficial" București, 1993, p.150-151. Interesant este de reținut, referindu-ne numai la ministere, că între atribuțiile Marii Adunări Naționale, art.25 reține la lit.g:"stabilirea numărului de ministere, denumirea, contopirea și desființarea de ministere". Aceste dispoziții se conciliau cu cele ale art.50 numai dacă se înțelege că de fiecare dată când un minister își schimbă denumirea, de exemplu, trebuia să intervină o lege de modificare a Constituției, nefiind suficientă o lege ordinară, ajungându-se la câteva modificări ale textului constituțional, în decursul unei singure legislaturi. Tocmai de aceea, textul care conține lista ministerelor a fost abrogat (1957), stabilindu-se că organizarea și funcționarea lor să se facă de către Marea Adunare Națională prin legi (ordinare). Modificarea Constituției nu era în sistemul respectiv nici o problemă, majoritatea calificată de 2/3 era menționată de art.105, în virtutea "tradiției". Este de notorietate că în mod curent legile se adoptau cu unanimitate De fapt, procedura legiferării a fost în baza acestei Constituții ca și a celei din 1965, un adevărat simulacru, textul legilor era, înainte de "Parlament", aprobat de către "instanțele" partidului unic de guvernământ, iar Parlamentul 99,9% era format din aceleași persoane care formau și organele de conducere ale partidului.

[31] Vezi Buletinul Oficial nr.1/9 aprilie 1957, p.35 (Lucrările Marii Adunări Naționale). Acest act normativ a fost în vigoare până în 1967, când a fost abrogat de Legea nr.20/1067, lege, la rândul său, abrogată de Legea nr.24/1969, în vigoare, cu unele modificări ulterioare, până la reglementările de după 22 decembrie 1989. (Vezi cu privire la conținutul acestor acte normative Ion Busuioc, Organizarea și funcționarea Consiliului de Miniștri-expresia democratismului socialist, în R.R.D.nr.9/1969, p.5 și urm.; Mircea Anghene, Organizarea și funcționarea Consiliului de Miniștri în lumina dispozițiilor constituționale și ale Legii nr.20/9 decembrie 1967, în S.C.J.nr.2/1968, p.237 și urm.)

[32] Vezi în acest sens Mircea Lepădătescu, Trăsăturile caracteristice ale Constituției Republicii Socialiste România, în J.N.nr.8/1965, p.3-8; Nistor Prisca, op.cit p.93-98, ib., Drept constituțional, Tipografia Universității București, 1974, p.95-98; Ioan Muraru, Drept constituțional socialist român, op.cit., p.114-115

era clar stabilită prin documentele partidului unic, respectiv prin cuvântările şi indicaţiile "celui mai iubit". Consiliul de Miniştri a devenit un organism pe linie statală ce executa cu rigurozitate ordinele "Secretarului General, sau, după caz, ale "savantei" sale soţii, care a fost (în ultimii ani, dinainte de 1989), unul dintre cei trei prim-viceprim-miniştri, funcţie care, formal, nu figura în Constituţie. Oricum, textele iniţiale au suferit câteva modificări.

Aceste modificări au vizat, în primul rând, compunerea Consiliului de Miniştri şi ai Biroului său executiv, faţă de reglementarea iniţială a Constituţiei din 1965[33], au intervenit, în acest sens, patru modificări[34].

---

[33] Textul art.73 avea următorul cuprins. "Consiliul de Miniştri se compune din: preşedintele Consiliului de Miniştri, vicepreşedinţii Consiliului de Miniştri, dintre care unul sau mai mulţi pot fi prim-vicepreşedinţi, miniştrii, precum şi conducători altor organe centrale ale administraţiei de stat, prevăzuţi prin lege. Preşedintele, prim-vicepreşedinţii şi vicepreşedinţii Consiliului de miniştrii alcătuiesc Biroul Permanent al Consiliului de Miniştri". Prin modificarea din 1968, conţinutul textului era următorul: "Consiliul de Miniştri se compune din: preşedintele Consiliului de Miniştri, prim-vicepreşedintele şi vicepreşedinţii Consiliului de Miniştrii, miniştrii, precum şi preşedinţii altor organe centrale ale administraţiei de stat, prevăzuţi prin lege".

[34] **Prima**, în 1968, prin Legea nr.1, care a modificat alin.1 al art.73 din Constituţie şi l-a completat printr-un nou alineat (alin.2) cu următorul conţinut: "Din Consiliul de Miniştri fac parte, ca miniştrii, şi preşedintele Consiliului Central al Uniunii Generale a Sindicatelor, preşedintele Uniunii Naţionale a Cooperativelor Agricole de Producţie, precum şi primul secretar al Comitetului Central al Uniunii Tineretului Comunist". De asemenea, această lege a modificat şi textul alin.2 (devenit alin.3 în urma introducerii alineatului de mai sus) al art.73 cu privire la Biroul permanent, reţinând că acesta este alcătuit din: preşedinte, prim-vicepreşedinte şi vicepreşedinţi. **A doua** modificare a intervenit în 1971, prin Legea nr.26/17 decembrie, care a modificat dispoziţiile art.73 alin.3, referitoare la Biroul Permanent, în sensul lărgirii componenţei acestuia. Textul era următorul: "Preşedintele, prim-vicepreşedintele şi vicepreşedinţii Consiliului de Miniştrii, precum şi alţi membrii ai Consiliului de Miniştri prevăzuţi de lege alcătuiesc Biroul Permanent al Consiliului de Miniştri". Legea la care făcea referire textul constituţional era legea organică a Consiliului de Miniştri (Legea nr.24/1969), care a fost şi ea modificată prin Decretul nr.504/28 decembrie 1971). Astfel, art.7 din Legea nr.24/1969, în redactarea dată de Decretul nr.504/1971, avea următorul cuprins: "Preşedintele, prim-vicepreşedintele şi vicepreşedinţii Consiliului de Miniştri, precum şi preşedintele Comitetului de Stat al Planificării, ministrul finanţelor şi ministrul muncii alcătuiesc Biroul permanent al Consiliului de Miniştri". În anul următor, prin Decretul nr.405/17 octombrie 1972, se modifică din nou art.7 din Legea nr.24/1969, dându-i-se următorul cuprins: "Preşedintele, prim-vicepreşedintele şi vicepreşedinţii Consiliului de Miniştri, precum şi preşedintele Comitetului de Stat al Planificării, ministrul finanţelor, ministrul muncii şi ministrul aprovizionării tehnico-materiale şi controlul gospodăririi fondurilor fixe alcătuiesc Biroul permanent al Consiliului de Miniştri". **A treia** modificare, intervenită prin Legea nr.1/28 martie 1974, s-a referit la toate cele trei alineate ale art.73 (devenit, în urma republicării Constituţiei, art.80). Cât priveşte primul alineat, modificarea s-a referit la funcţia de prim-vicepreşedinte al Consiliului de Miniştri, lăsându-se posibilitatea Consiliului de Miniştri de a desemna pe unul dintre vicepreşedinţi să îndeplinească această funcţie. Modificarea alin.2 a vizat numai tehnica de redactare, nu şi fondul. Referitor la alin.3, reţinem că i s-a dat un nou conţinut, schimbându-se denumirea din Biroul Permanent în Biroul executiv. Textul în vigoare, până la abrogarea Constituţiei, a fost: "Consiliul de Miniştri poate să-şi constituie un Biroul Executiv pentru rezolvarea operativă a problemelor curente şi urmărirea executării hotărârilor Consiliului de Miniştri". Este de la sine înţeles că aceste reglementări ale Legii nr.1/1974 au modificat implicit şi Legea nr.24/1969, de organizare şi funcţionare a Consiliului de Miniştri. **A patra** modificare a fost realizată prin Legea nr.66/20 decembrie 1974, care precizează că denumirea de "preşedinte al Consiliului de Miniştri" din Constituţie, din legi şi din alte acte se

Nu este greu de stabilit care a fost adevărata motivație a acestei "reintroduceri", tot atunci s-a înființat, în considerațiunea lui Nicolae Ceaușescu, funcția de Președinte al R.S.R., nu mai era de conceput ca să existe la nivelul funcțiilor statale una cu aceeași denumire. Obediența a mers și mai departe, a dispărut și tradiționala funcție de **secretar general** din minister, spre a se evita orice "confuzie", această sintagmă nu putea fi folosită decât pentru a evoca suprema funcție de conducere din partidul unic, funcție creată tot de "modestul" Ceaușescu.

Într-o consemnare cu accente de știință a administrației, am remarca că mania grandorii liderilor comuniști este prezentă și la unii lideri politici post-revoluționari. Cum poate fi calificat acel om politic care vine la un pașnic curs în Universitate cu două mașini, cu talângi, sirene și, evident, cu o mică trupă de "gărzi pretoriene speciale"?

5. Reglementarea Guvernului și a ministerelor după 22 Decembrie 1989

Proclamația către țară din 22 Decembrie 1989, act cu caracter constituțional, a desființat, cum se cunoaște, numai structurile de putere ale vechiului regim, menținându-se, însă, organele executive și administrative centrale[35]. De aici rezultă că s-au menținut în vigoare și dispozițiile din

---

înlocuiește cu aceea de "prim-ministru" iar denumirea de "vicepreședinte al Consiliului de Miniștri" cu aceea de "vice-prim-ministru".

[35] " Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceaușescu. Guvernul se demite. Consiliul de Stat și instituțiile sale își încetează activitatea. Întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale. Lui i se vor subordona Consiliul Militar Superior, care coordonează întreaga activitate a armatei și a unităților Ministerului de Interne. Toate ministerele și organele centrale în actuala lor structură își vor continua activitatea normală, subordonându-se Frontului Salvării Naționale, pentru a asigura desfășurarea normală a întregii vieți economice și sociale" (reprodus după Monitorul Oficial nr.1/22 decembrie 1989, pag.1).

Deși este foarte dificil să se stabilească **natura juridică** a unui organism creat de o mișcare populară, soldată cu morți și răniți, care s-a transformat, prin geniul poporului român, într-o veritabilă revoluție, se desprinde clar ideea că noul organism apărea, mai degrabă, un "Parlament provizoriu revoluționar", decât un "Guvern revoluționar". De altfel, în Decretul-Lege nr.2/27 decembrie 1989 (publicat în Monitorul Oficial nr.4/27 decembrie 1989) se menționează chiar în Preambul că noul organism, Consiliul Frontului Salvării Naționale s-a constituit "ca organ suprem al puterii de stat", menținându-se o formulare specifică Constituției anterioare. Strict formal-juridic, organele supreme ale puterii de stat au fost organe alese, formând clar structuri parlamentare, motiv pentru care cercetarea lor, inclusiv a celor cu caracter permanent, se făcea la cursul de Drept constituțional. În acest sens, poate fi invocat și art.2 al Decretului-Lege nr.2/1989, care, dincolo de calificarea Consiliului "ca organ al puterii", arată că prima atribuție a acestuia o reprezintă "emiterea de decrete cu putere de lege și decrete", care se publică în Monitorul Oficial, iar la lit.b se prevedea atribuția **Consiliului** de a "numi și revoca pe Primul-Ministru" și de a aproba componența Guvernului, la propunerea Primului-Ministru. Se subînțelege că în măsura în care nu contraveneau acestui Decret-Lege ori **Comunicatului către țară** reglementările anterioare cu privire la organizarea și funcționarea Guvernului erau în vigoare. Oricum, nu numai ca teoretician, dar ca participant la activitatea **Consiliului** (ca expert în Comisia

Constituția din 1965 referitoare la Guvern și ministere, evident, în măsura în care ele mai erau compatibile cu noile acte cu caracter constituțional, în primul rând cu seria de Decrete-Legi adoptate de Consiliul Frontului Salvării Naționale devenit, din februarie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională.

Astfel, primele noi dispoziții cu privire la Guvern, le găsim în Decretul-Lege nr.2/27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea C.F.S.N., iar **Decretul Lege nr.10/31 dcembrie 1989 a fost prima lege organică post-revoluționară a Guvernului** (privind constituirea,

---

constituțională juridică și pentru drepturile omului), pot spune că nimeni nu-și mai punea problema bazei juridice, la colțuri de mese din sala de ședințe de la etajul II din Palatul Victoria, pe holuri etc. se proiectau Decrete-Legi care, prin forța împrejurărilor, aveau și valoare constituțională. Așa se face că **Decretul nr.1** al Consiliului de numire a Primului-Ministru poartă data de 26 decembrie 1989 (publicat în Monitorul Oficial nr.5/27 decembrie 1989), când nu fusese semnat **Decretul-Lege nr.2** de constituire a Consiliului, acesta purtând data de 27 decembrie. Strict formal, s-a semnat un **Decret** cu caracter individual, când nu exista **Decretul-Lege** care stabilea competența emiterii Decretului individual, oricum au fost publicate în Monitoare Oficiale diferite și într-o logică firească. Tot în Monitorul Oficial nr.5/27 decembrie 1989 se publică și Decretul nr.3, prin care se numește ministrul apărării naționale, precum și Decretul nr.4, prin care se reorganizează Ministerul Apărării Naționale, trecându-se în componența sa Departamentul securității statului, precum și alte organe din subordinea Ministerului de Interne.

În **Monitorul Oficial nr.6/29 decembrie 1989** se publică Decretul nr.5 privind numirea celor 2 viceprim-miniștri (ceea ce echivalează și cu adoptarea unui act constituțional de stabilire a structurii Guvernului, anticipându-se Decretul-Lege), precum Decretul nr.6 privind înființarea Ministerului Economiei Naționale, Decretul nr.10 privind înființarea Ministerului Agriculturii și Mediului Înconjurător, Decretul nr.12 privind înființarea Ministerului Culturii. De asemenea, sunt publicate și decretele de numiri în funcțiile de miniștri la unele din ministerele nou create, toate decretele, atât de organizare, cât și de numire purtând ca dată a emiterii **28 decembrie 1989**. Mai reținem că în **Monitorul Oficial nr.7/30 decembrie 1989** se publică **Decretul nr.25**, emis pe 29 decembrie 1989, privind înființarea Ministerului Industriei, Electronicii, Electrotehnicii și Informaticii (modificat prin Decretul nr.105/1990, aprobat implicit prin actele normative de organizare a administrației ministeriale după constituirea Parlamentului ales la 20 mai 1990), iar, prin Decretul nr.27, publicat în **Monitorul Oficial nr.8/31 decembrie 1989** se înființează Ministerul Învățământului (ca urmare a reorganizării Ministerului Educației și Învățământului), Ministerul Sportului, Comisia Națională pentru Statistică (prin reorganizarea Direcției Centrale de Statistică), Comisia Națională pentru Standarde și Calitate.

Se poate spune că până la apariția Decretului-Lege nr.10 privind constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului României (emis și publicat pe 31 decembrie 1991, în Monitorul Oficial nr.9), se realizase deja o reorganizare de substanță a administrației ministeriale, fiind suficient să amintim că Ministerul Economiei Naționale, de pildă, a rezultat din reorganizarea fostului Consiliu de Stat al Planificării și Aprovizionării Tehnico-Materiale, intrând ulterior în componența acestui minister, ca departamente, aproape toate fostele ministere economico-industriale existente până în 1989. În lucrarea din 1983 identificăm 11 ministere cu activitate industrială, trei ministere cu activitate economică în general, trei ministere cu activitate social-culturală și cinci ministere cu activitate politico-administrativă (Antonie Iorgovan, Drept administrativ, 1983, p.182 și notele nr.24, 27).

Prin reorganizările din 1990 și 1992 (cu prilejul formării noilor Guverne după alegeri), și Ministerul Economiei Naționale devine **Ministerul Industriilor** care, în timpul Guvernului Văcăroiu, inclusiv în luna iunie 1994, cuprindea 11 departamente conduse de câte un secretar de stat, Direcția Generală Specială, Comisia Națională pentru Reciclarea Materialelor și Regia Națională de Electricitate "RENEL".

organizarea şi funcţionarea Guvernului României). Aceste prime reglementări sunt întregite de cele care au fost adoptate înainte de alegerile pentru Adunarea Constituantă care, de fapt, vin şi cu unele modificări implicite, ne referim, în primul rând, la Decretul-Lege nr.92/1990, pentru alegerea Parlamentului şi Preşedintelui României[36], precum şi la Decretul-Lege nr.104/30 martie 1990 privind activităţile pentru care Guvernul adoptă hotărâri. **Etapa următoare** o reprezintă adoptarea legii pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului României, Legea nr.37/7 decembrie 1990[37], ca procesul reglementării juridice, în baza principiilor fundamentale consemnate prin documentele autorităţilor Revoluţiei, să se încheie la **8 Decembrie 1991**, când a intrat în vigoare noua Constituţie.

După cum vom arăta în cele ce urmează, **intrarea în vigoare a Constituţiei nu a fost urmată şi de adoptarea unei legi de modificare expresă a Legii nr.37/1990**, ceea ce nu înseamnă că dispoziţiile acesteia pot fi invocate

---

[36] Publicat în Monitorul Oficial nr.35/18 martie 1990 (Vezi explicaţii asupra acestei mini-Constituţii provizorii: Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Noua lege electorală a României, Text şi comentarii, Bucureşti, 1990).

Cât priveşte Guvernul, în Decretul-Lege nr.92/1990 găsim o precizare la Capitolul VII consacrat Preşedintelui României, mai exact la art.82 lit.a, care se ocupă de atribuţiile Preşedintelui. Poate că formula tehnică nu este din cele mai potrivite, s-ar putea spune multe despre cauzele care au determinat-o, dar reglementarea a avut o importanţă extraordinară, reprezentând un criteriu de referinţă care a salvat ţara din pericolul unui război civil, dacă ne referim numai la două situaţii: iunie 1990 şi septembrie 1991. Textul în discuţie avea următoarea redactare: " Preşedintele României: a) desemnează, ca prim-ministru, pe reprezentantul partidului sau formaţiunii politice care a obţinut majoritatea mandatelor, în parlament; în cazul nerealizării acestei majorităţi, desemnează pe un alt deputat sau senator cu consultarea partidelor şi formaţiunilor politice reprezentate în parlament; componenţa guvernului se supune spre aprobare Adunării Deputaţilor şi Senatului; primeşte din partea primului ministru demisia guvernului...".

Textul a fost interpretat în spiritul său şi nu în litera sa cu privire la desemnarea Primului-Ministru în septembrie 1991, de vreme ce exista un partid majoritar în Parlament, care avea dreptul, fără echivoc, să-şi stabilească reprezentantul pentru funcţia de Prim-Ministru era de la sine înţeles ca acest reprezentant să fie şi o personalitate neutră, care nu era deputat sau senator. În discuţiile foarte aprinse care au avut loc în cele două Camere, cu prilejul investiturii Guvernului Stolojan, s-a impus ideea după care numai în ipoteza inexistenţei unui partid majoritar, deci în ipoteza unui guvern de coaliţie, Preşedintele României era obligat să desemneze ca Prim-Ministru **un deputat** sau **un senator**. Textul nu era clar dacă "componenţa Guvernului" supusă aprobării fiecărei Camere a Parlamentului însemna şi Primul-Ministru sau nu, aspecte care au "cântărit" foarte mult în ceea ce priveşte motivaţia parlamentarilor pentru adoptarea soluţiei consacrate de Constituţie, aşa s-a ajuns la ideea desemnării de către Şeful de stat a unui candidat la funcţia de Prim-Ministru, cum prevede, de pildă, şi Constituţia Spaniei.

În orice caz, din această succintă reglementare rezultă intenţia, cel puţin, de a se consacra un **regim prezidenţial sau semi-prezidenţial de tip francez**, cum am arătat şi într-o altă lucrare (Antonie Iorgovan, Constituţionalism şi statalitate în România, privire specială la regimul politic actual, în op.cit., p.221).

[37] Publicată în Monitorul Oficial nr.137/8 decembrie 1990 şi intrată în vigoare la 10 zile de la această dată, când s-au abrogat Decretul-Lege nr.10/1989, Decretul-Lege nr.104/1990, precum şi orice alte dispoziţii contrare.

făcându-se abstracție de litera și spiritul Constituției. Legea organică a Guvernului, la fel ca și Legea contenciosului administrativ și orice lege anterioară Constituției, dar necesară în reglementarea raporturilor sociale, trebuie considerate modificate implicit de Constituție, aspecte pe care le-am analizat cu valoare de principiu în volumul doi al tratatului.

Structura aparatului de lucru al Guvernului a fost stabilită chiar printr-o hotărâre de Guvern[38], iar atribuții ale Guvernului în diverse sectoare de activitate, sunt stabilite prin hotărâri de Guvern, ordonanțe, legi organice și legi ordinare[39], Constituția mulțumindu-se, în spiritul curentului modern constituțional, să consacre numai sarcinile sale fundamentale, adică rolul.

Cât privește modul în care s-a constituit Guvernul prin decretele cu caracter constituțional adoptate până la sfârșitul anului 1989, reținem că în linii generale s-a păstrat spiritul subordonării față de organul suprem al puterii, specific Constituției din 1965, deși atât în Comunicatul către țară, cât și în Decretul-Lege nr.2/27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale, se vorbea de "separarea puterilor"[40]. Desigur, acest principiu a fost prins ca deziderat, în acele condiții era o absurditate să se vorbească despre o autonomie a Guvernului față de

---

[38] Este vorba de H.G.nr.860/1992, publicată în Monitorul Oficial nr.21/8 februarie 1993.

[39] Multe din aceste acte normative, îndeosebi hotărâri de Guvern, sunt din perioada guvernării provizorii, deci anterioare Constituției, ridicând mari semne de întrebare, sub aspectul constituționalității. Atâta timp, însă, cât nu fac obiectul unei excepții de ilegalitate (ca să fie înlăturată aplicarea unora într-un litigiu) sau obiectul unei acțiuni în contenciosul constituțional, ele continuă să producă efecte. Nu întâmplător legiuitorul constituant a stabilit obligația Consiliului Legislativ ca în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii sale de organizare să examineze conformitatea legislației cu noua Constituție, urmând să facă propuneri Parlamentului sau, după caz, Guvernului. Cum să vorbim de realizarea de către Consiliul Legislativ a acestei obligații, dacă el încă nici nu a fost constituit, cu toate că legea sa organică a fost adoptată de câteva luni, la data acestei note (28 iunie 1994). Afirmând că acest Parlament va rămâne în istorie cel puțin prin două lucruri: a) discuții interminabile fără rost și b) grija față de drepturile parlamentarilor, nădăjduim că nu se va spune că am dorit să subminez autoritatea liderilor Parlamentului și, în special, a unuia anume, al cărui comportament neconstituțional ne-am îngăduit să-l mai semnalăm opiniei publice. Pentru a evita o polemică ce poate intra în zona "alergiei politice", ne limităm doar la următoarele întrebări: Cum putem pretinde că luptăm pentru edificarea statului de drept, dar ca parlamentari nu constituim unul din organismele necesare procesului de constituționalizare a legislației - Consiliul Legislativ? Ce înseamnă statul de drept fără starea de constituționalitate? Cum să fie o stare de constituționalitate, când dispoziții constituționale sunt suspendate, inclusiv prin hotărâri de Guvern și ordine ministeriale?

[40] Astfel, art.1 din Decretul-Lege nr.10/31 decembrie 1989 califică Guvernul ca organ suprem al administrației de stat, iar în art.2 se stabilea sarcina de a realiza "conducerea generală a activității administrative pe întreg teritoriul țării, având obligația de a îndeplini obiectivele cuprinse în programul Consiliului Frontului Salvării Naționale, asigurând executarea măsurilor stabilite prin decretele adoptate de acesta". Componența Guvernului se aproba de CFSN, la propunerea Primului-Ministru, la rândul său numit de CFSN, iar membrii Guvernului, ca și Guvernul, în întregul său, erau răspunzători în fața Consiliului, care avea și dreptul de a anula hotărârile Guvernului "atunci când considera că acestea contravin legilor și decretelor în vigoare sau **intereselor poporului**" (subl.ns.). În fapt, nu a fost nici un caz de anulare)

"Parlamentul revoluționar provizoriu" abia prin Decretul-Lege nr.92/1990 se poate spune că raporturile dintre Guvern și Parlament au fost așezate pe liniile de forță ale principiului "separației puterilor".

§ 2. Reflectarea constituțională a materiei Guvernului și a ministerelor

1. Aspecte de drept comparat

Majoritatea constituțiilor democratice ale lumii contemporane cuprind un sediu general al materiei Guvernului, chiar dacă nu apare denumirea ca atare. Desigur, trebuie să avem în vedere, în primul rând, diferențierile sub aspectul tehnicii de redactare, specific fiecărui val constituțional[41], iar în al doilea rând, particularitățile regimului politic consacrat printr-o Constituție sau alta, la care se adaugă, în al treilea rând, aspectele de ordin tradițional. Urmărind, pentru început, un criteriu strict alfabetic, reținem că: în **Constituția Austriei** întâlnim un paragraf intitulat "Guvernul Federal" (art.69-78) în cadrul Cap.III, "Executivul Federal"; în **Constituția Belgiei** întâlnim un capitol "Despre rege și miniștrii" (Cap.II), cu trei secțiuni: prima se referă la Rege iar ultimele două se referă la miniștrii (Despre miniștrii) și, respectiv, la secretarii de stat; în **Constituția Danemarcei** se menține formula belgiană, chiar dacă capitolul în cauză este doar numerotat (Cap.III) nu și denumit și, de asemenea, nu este structurat pe secțiuni; în **Constituția Franței** găsim Titlul III, denumit "Guvernul" (art.20-23), dar și Titlul V denumit "Raporturile între Parlament și Guvern" (art.34-51); în **Constituția Germaniei** există Titlul VI denumit "Guvernul federal" (art.62-69); în **Constituția Greciei** apare Secțiunea D, denumită "Guvernul", structurată pe două capitole, Cap.I "Compoziția și misiunile Guvernului" (art.81-86) și Cap.II "Raporturile dintre Camera Deputaților și Guvern (art.84-86), secțiunea aparținând părții a treia "Organizarea și funcționarea statului"; în **Constituția Italiei**, Titlul III "Guvernământul" cuprinde trei secțiuni: Consiliul de Miniștri, Administrația publică și Organele auxiliare; în **Constituția Irlandei** există un capitol cu denumirea "Guvernul și administrația" (Cap.IV), dar se referă la patru instituții: Președintele Republicii, Guvern, Cancelarul justiției și Ombudsman; în **Constituția Norvegiei**, una din cele mai vechi Constituții din Europa[42] există o parte consacrată "Puterii executive", mai exact Regelui și Guvernului (operându-se uneori și cu expresia de Consiliu de Stat); în **Constituția Olandei** se păstrează

[41] A se vedea asupra acestei probleme Antonie Iorgovan, Drept constituțional. Teorie generală, p.49-53

[42] Constituția Norvegiei a fost adoptată în anul 1814, dar a suferit numeroase amendări, cele mai recente amendamente fiind din 1988

formula belgiană, dar într-o formă modernizată, Capitolul 2 fiind denumit "Guvernarea" şi structurat pe două secţiuni: Secţiunea I - "Regele", Secţiunea II - "Regele şi miniştrii"; în **Constituţia Portugaliei** întâlnim o reglementare foarte analitică, Titlul IV "Guvernul" (din Partea III, Organizarea puterii politice) este structurat pe trei capitole: Cap.I, Funcţii şi structură; Cap.II, Formarea şi răspunderea; Cap.III, Competenţa[43] (art.185-204); în **Constituţia Spaniei**, ca tehnică de structură, se reiterează formula franceză cu două titluri: unul "Despre Guvern şi administraţie" (Titlul IV, art.96-106) şi altul "Despre raporturile dintre Guvern şi Cortesurile Generale" (Titlul V art.107-116), formulă preluată şi de legiuitorul constituant român din 1991, cum vom vedea; în **Constituţia Suediei** întâlnim un capitol de 10 articole, intitulat "Guvernul" (Cap.6), dar şi un capitol de 8 articole, intitulat "Activităţile guvernamentale" etc.

De asemenea, vom putea susţine că, în general, legiuitorii constituanţi au reglementat diferite aspecte legate de Guvern şi în alte titluri, capitole etc. decât cele consacrate expres acestei instituţii, care se impun a fi cercetate pentru a ne forma o imagine completă asupra regimului constituţional respectiv[44]. În ceea ce priveşte administraţia ministerială, se poate spune că legiuitorii constituanţi democratici s-au ferit să intre în detalii, mulţumindu-se fie cu unele prevederi de principiu pentru întreaga administraţie, atât sub aspect organizaţional, cât şi sub aspect funcţional, fie cu un număr foarte redus de articole ce au ca obiect ministerele[45].

---

[43] Interesant este de reţinut că legiuitorul constituant portughez face distincţie între Guvern şi Consiliul de Miniştri, motiv pentru care în acest capitol a înţeles să reglementeze competenţa politică, legislativă şi administrativă a Guvernului în mod distinct de competenţa Consiliului de Miniştri, respectiv de competenţa membrilor Guvernului, aspecte la care vom reveni.

[44] De pildă, **Constituţia Germaniei** cuprinde importante dispoziţii cu privire la prerogativele Guvernului federal şi în Titlul II denumit "Federaţia şi Landurile", iar instituţia delegării legislative apare în art.80 cuprins în titlul consacrat legislaţiei federale, ca să nu mai vorbim de dispoziţiile referitoare la Guvern din Titlul VIII "Executa legii federale şi administraţia federală", dispoziţii prin care se stabilesc nu numai principiile ce stau la baza raporturilor dintre Guvernul Federal şi restul autorităţilor administrative, dar şi cele de constituire a structurilor federale subordonate Guvernului (art.86). La fel şi **Constituţia Franţei** face referiri la Guvern şi în Titlul VII consacrat Consiliului Constituţional (ex. art.61[2] alin.3), în Titlul X consacrat Consiliului Economic şi Social (art.70), în Titlul XIV consacrat Comunităţii europene şi Uniunii europene (ex.art.88[4]) etc. În acest sens, poate fi citată şi **Constituţia Spaniei** care, deşi cuprinde un titlu special consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern, instituţia delegării legislative ce vizează prin excelenţă aceste raporturi, a înţeles s-o reglementeze în Titlul consacrat Parlamentului. Generalizând, se poate spune că tehnic este imposibil ca în partea titlului, capitolului etc. dintr-o Constituţie ce are ca obiect Parlamentul şi activitatea legislativă să nu se facă referire şi la Guvern de vreme ce, într-o tezã larg răspândită, Guvernul este principalul iniţiator legislativ.

[45] Cele mai numeroase Constituţii prevăd rolul ministerelor şi modul lor de constituire. Câteva exemple: art.95 alin. final din **Constituţia Italiei** face trimitere la lege, care va prevedea numărul, atribuţiile şi organizarea ministerelor, dar în art.97 sunt consacrate principii de organizare şi funcţionare a tuturor serviciilor publice, anume eficienţa şi imparţialitatea administraţiei; art.44 din **Constituţia Olandei** precizează că ministerele sunt instituite prin decret regal şi că ele sunt plasate sub conducerea

2. Concepția Constituției României din 1991

Legiuitorul constituant român din 1991, cum s-a mai arătat în volumele anterioare, a înțeles să se îndepărteze de formula clasică, consacrată prin Constituția din 1923, achiesând la formulele moderne, atât sub aspectul terminologiei, cât și sub aspectul modului de organizare și structurare a titlurilor Constituției. Astfel, în Titlul III, consacrat "Autorităților publice", după capitolele ce se referă la Parlament și Președintele României, este inclus Capitolul III "Guvernul" (art.101-109), ca în capitolul următor să se reglementeze "Raporturile Parlamentului cu Guvernul" (art.110-114).

Cele 9 articole din capitolul intitulat "Guvernul" au ca obiect, în ordine cronologică, următoarele probleme: rolul și structura Guvernului (art.101); investitura Guvernului (art.102)[46] jurământul de credință al membrilor

---

unui ministru; art.38 alin.final din **Constituția Finlandei**, stabilește regula după care numărul ministerelor și limitele generale ale competenței lor sunt stabilite printr-o lege, iar prin decret se stabilesc aspectele de detaliu privind repartizarea problemelor între ministere; art.186 alin.3 din **Constituția Portugaliei** vine cu o regulă și mai interesantă, arătând că numărul, denumirea și atribuțiile ministerelor, precum și a secretariatelor de stat, ca și formele de colaborare între acestea, vor fi stabilite, după caz, prin decretele de numire a titularilor sau prin decret-lege; art.77 alin.2 din **Constituția Austriei** consacră principiul după care numărul ministerelor federale, competența și organizarea lor internă se stabilesc prin legea federală etc.

[46] Cât privește informațiile pe care trebuie să le cuprindă acest articol în Adunarea Constituantă s-au propus mai multe amendamente, iar acceptarea unora a făcut ca textul final să nu cuprindă toate informațiile cerute de logica internă a instituției, așa cum s-a precizat prin proiect, chiar dacă ar fi însemnat, în parte, o repetare a unei atribuții a Președintelui României. Astfel, textul similar din Proiectul Constituției (art.101)mai cuprindea și alin.4, cu următorul conținut: "Pe baza votului de încredere acordat, Președintele României numește Guvernul". **Dispariția acestui alineat** ne obligă să coroborăm art.102 cu art.85 alin.1 pentru a stabili regimul juridic complet al investiturii Guvernului, potrivit Constituției noastre, coroborare care nu mai este necesară în cazul remanierii guvernamentale, reglementată de alin.2 al art.85, aspect ce a fost copios speculat de unii juriști ai opoziției de după alegerile parlamentare din 1992. Din necesități strict redacționale, pentru a nu avea prea multe articole, la art.85, intitulat "Numirea Guvernului", au fost incluse oarecum forțat două instituții: a) numirea Guvernului de către Președintele României pe baza votului de investitură (fostul alin.4 al art.102 din Proiectul Constituției) și b) revocarea și numirea unor membri ai Guvernului în cazul vacanței postului (determinat cel mai adesea de **demisie**) sau a **demiterii** guvernamentale. Nu este nici o garanție că nu s-ar fi adus acuze Președintelui României și Primului-Ministru dacă cele două probleme erau reglementate în articole separate, cum s-a propus prin Proiect, dar cel puțin nu puteau fi invocate argumente de ordin tehnic-redacțional. Desigur, cum s-a mai arătat în lucrarea noastră, tehnica de redactare are importanța ei, mai ales în legea fundamentală. Dar explicația reală a discuțiilor interminabile ce au fost declanșate de remanierile Guvernului Văcăroiu nu rezidă în imposibilitatea înțelegerii instituției datorită redactării defectuoase, ci în **politicianismul constituțional**, boală de care suferă viața noastră parlamentară. Peste noapte avocați care o viață s-au ocupat de divorțuri și partaje ori de contracte au devenit "mari specialiști" în dreptul constituțional, în dreptul parlamentar, în dreptul electoral, în dreptul administrativ, pronunțându-se foarte sentențios asupra interpretării unor texte sau calificării anumitor comportamente, astfel încât să rețină atenția electoratului asupra "vigilenței" și "combativității" partidului pe care-l reprezintă, mai ales că era vorba de un partid al opoziției. Prin urmare, interpretarea Constituției a fost transformată într-o armă a luptei politice, cu ce rezultate se cunoaște deja, fiind suficient să amintim că propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, din iulie 1994, nu a mai fost votată nici de toți parlamentarii care au inițiat-o.

Guvernului (art.103), incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului (art.104), încetarea funcţiei de membru al Guvernului (art.105), Primul-ministru (art.106), actele Guvernului (art.107)[47], răspunderea Guvernului şi a membrilor săi (art.108), încetarea mandatului Guvernului (art.109).

Capitolul IV, deşi este intitulat "Raporturile Parlamentului cu Guvernul", nu se referă decât la principalele instituţii ce conturează aceste raporturi: obligaţia de informare a Parlamentului de către Guvern şi celelalte organe ale administraţiei publice (art.110); exercitarea controlului parlamentar prin intermediul întrebărilor şi al interpelărilor (art.111); moţiunea de cenzură (art.112); angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege (art.113) şi delegarea legislativă (art.114).

La fel ca şi celelalte Constituţii democratice şi Constituţia României din 1991 conţine referiri la atribuţii ale Guvernului şi în alte capitole decât cele două amintite mai sus, cum ar fi art.73 (din capitolul consacrat Parlamentului), care reglementează dreptul Guvernului la iniţiativă legislativă etc.

Referitor la administraţia centrală de specialitate, legiuitorul constituant român s-a oprit la un număr de 4 articole ce formează prima secţiune a capitolului intitulat sugestiv "Administraţia publică", din care primele două se referă la principii şi situaţii generale (adică art.115 şi 116), iar ultimele două (art.117 şi 118) se referă la unul din serviciile publice naţionale - forţele armate. Se desprind astfel următoarele **principii**: 1) administraţia centrală de specialitate cuprinde trei categorii de organe: a) ministere, care sunt organizate numai în subordinea Guvernului; b) autorităţi administrative autonome faţă de Guvern şi c) alte organe centrale care pot fi organizate fie în subordinea Guvernului, fie în subordinea unui minister; 2) ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii[48]; 3) autorităţile administrative autonome se pot

[47] La fel ca şi în cazul investiturii şi în cazul actelor Guvernului trebuie coroborat textul cu valoare de sediu principal, în speţă art.107, cu textul care reglementează o situaţie particulară, anume regimul ordonanţelor (art.114), inclus în capitolul consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern. Ordonanţele, fireşte, sunt manifestări de voinţă ale Guvernului, deci acte ale acestuia, cel puţin într-o primă etapă, dar nu trebuie uitat că ele intervin în domeniul rezervat legii ordinare, ca regulă în baza unei legi de abilitare, aşa încât era normal ca problemele regimului lor juridic să fie reglementate atât în capitolul consacrat Guvernului (cele comune cu hotărârile Guvernului), cât şi în capitolul consacrat raporturilor dintre Parlament şi Guvern (cele specifice).

[48] Expresia "potrivit legii" din art.116 nu este întâmplătoare, redactorii textului au urmărit să evoce cât mai multe posibilităţi, o lege generală cu principii de organizare a ministerelor, legi speciale pentru fiecare minister, legi pe probleme (ex.învăţământ, sănătate etc.), care să prevadă şi atribuţii pentru ministerele de resort. Dintr-o interpretare sistematică a Constituţiei, coroborând art.116 alin.1 cu art.115 alin.2 şi cu art.72 alin.3, ajungem la concluzia că tot ceea ce este legat de înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor ţine de domeniul legii ordinare, implicit, deci, al ordonanţei. De aceea, fără alte comentarii, cel puţin în acest loc, sumedenia de hotărâri de Guvern prin care sunt

înființa prin lege organică[49]; alte organe de specialitate se pot înființa de către Guvern sau ministere în subordinea lor, numai dacă o atare competență le este recunoscută prin lege ordinară și numai după ce au primit aviz de la Curtea de Conturi[50].

§ 3. Rolul și structura Guvernului

1. Aspecte de drept comparat privind rolul Guvernului

În terminologia consacrată de doctrina administrativă occidentală, **Guvernul are sarcina fundamentală de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, de scădere a inflației și stabilizare economică, el răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului respectiv cu alte state**. Este evident că în toate aceste zone de activitate, exemplificate cu titlu de școală, din necesități didactice, sarcini revin și altor autorități statale, îndeosebi Parlamentului și Șefului Statului, dar este un adevăr incontestabil al epocii actuale că centrul de greutate cade pe Guvern. Așa se explică că mai peste tot în lumea democratică mișcările de protest, mitingurile, demonstrațiile ori diferitele categorii de greve au ca obiect lupta împotriva unor măsuri guvernamentale și nu împotriva unui mesaj al Tronului sau, după caz, al Președintelui Republicii. Viața ne oferă exemple la tot pasul, nu de puține ori asemenea acțiuni de protest au ca efect demisia unor miniștrii sau a Guvernului în ansamblul lui. Pe de altă parte, clasicul principiu al separației și echilibrului puterilor presupune un control parlamentar permanent asupra Guvernului, asupra executivului în general, de unde reala dificultate a reflectării prin textul Constituției a rolului Guvernului. Nu mai vorbim de dificultatea consemnării în Constituție, a rolului Guvernului într-un regim politic care este axat pe un Șef de Stat cu puternice atribuții executive, cum este cel norvegian, de exemplu, deși este vorba de Rege.

---

rezolvate aceste probleme ne apare ca fiind o reglementare juridică fără suport constituțional, dar acest aspect nu a fost sesizat de nimeni în Parlament, până la data redactării acestei note (20 iulie 1994).

[49] Principalele autorități administrative autonome sunt: Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Legea nr.39/1990, apărută în Monitorul Oficial nr.142/13.12.1990); Centrul Național al Cinematografiei (Decretul-Lege nr.80/1990, apărut în Monitorul Oficial nr.27/10.02.1990); Serviciul Român de Informații (Legea nr.14/1992, apărută în Monitorul Oficial nr.33/3.03.1992); Consiliul Național al Audiovizualului (Legea nr.48/1992, apărută în Monitorul Oficial nr.104/25.05.1992); Curtea de Conturi (Legea nr.94/1992, apărută în Monitorul Oficial nr.224/9.09.1992).

[50] În Constituție nu se precizează în mod expres ce fel de **aviz** trebuie să dea Curtea de Conturi conform, consultativ sau facultativ, dar din modul de redactare a art.116 alin.1, ca și din coroborarea acestui text cu art.144 lit.f, unde se precizează că este vorba de "aviz consultativ", desprindem concluzia după care avizul Curții de Conturi are caracter obligatoriu pentru cei care trebuie să-l ceară (Guvern sau ministere), fiind un **aviz conform**.

Dacă facem o analiză a constituțiilor **din punctul de vedere al modului în care este reglementat rolul Guvernului în mecanismul politic și statal al țării, vom identifica două mari situații**: a) Constituții care fac o calificare expresă, uneori mergându-se până la rigoarea unei definiții și b) Constituții care nu fac o calificare expresă, rolul Guvernului fiind determinat în urma interpretării sistematice a Constituției[51].

Cele din **prima categorie**, mai departe, pot fi grupate în **trei subcategorii**, în funcție de gradul de extensie al acestui rol, determinat de natura intrinsecă a sarcinilor pe care Guvernul este chemat să le realizeze: a) Constituții care stabilesc un rol **trihotomic: politic, legislativ** și **administrativ** (ex.Spania[52], Portugalia[53]); b) Constituții care stabilesc un rol **dihotomic**: **politic** și **administrativ** (ex.Franța[54]) și c) Constituții care stabilesc un rol **exclusiv politic** (ex.Olanda[55], Grecia[56]) sau un rol **exclusiv administrativ** (ex.Austria[57], Norvegia[58]).

---

[51] De pildă, sarcinile Guvernului în sistemul **constituțional italian** pot fi ușor identificate din coroborarea art.94, referitor la votul de încredere cu art.95, care în mod expres, se referă la sarcinile Primului-Ministru, reieșind că este vorba de un rol politic - determinarea și conducerea politicii națiunii și de un rol administrativ - menținerea unității administrative și coordonarea activității ministerelor. La fel, se poate raționa și în ceea ce privește **Constituția Germaniei**, care în art.65 menționează: "Cancelarul Federal **fixează** liniile directoare ale politicii...", iar în art.65 lit.a se arată că ministrul federal al apărării exercită puterea de comandament asupra forțelor armate.

[52] Art.97 din Constituția Spaniei are următoarea redactare: "Guvernul conduce politica internă și externă, Administrația civilă și militară și apărarea statului. El exercită funcția executivă și puterea reglementară conform Constituției și legilor".

[53] Cum s-a arătat deja, în Cap.III din Titlul IV al Părții III din Constituția Portugaliei se reglementează competența politică, legislativă și administrativă a Guvernului, existând, însă, o necorelare între aceste dispoziții, consacrate atribuțiilor, și cele din art.185, consacrate sarcinilor, unde sunt reținute numai sarcinile politice și cele administrative.

[54] Astfel, în art.20 din Constituție se menționează că Guvernul **hotărăște și conduce politica Națiunii**, pe de o parte, și că **dispune de administrație și de forțele armate**, pe de altă parte. Suntem de părere că în această categorie intră și **Constituția Finlandei**, deși Guvernul, în primul rând, are sarcina de a executa hotărârile Președintelui Republicii: "Consiliului de Miniștri" îi revine obligația de a executa hotărârile Președintelui Republicii și de a rezolva probleme care, potrivit legii, sunt de competența sa, precum și celelalte probleme privind guvernarea și administrația care, conform prevederilor Constituției și unei alte legi sau decret, nu revin Președintelui Republicii și nu au fost încredințate unui ministru în calitatea sa de șef al unui minister sau unei autorități subordonate. Reglementări speciale vor stabili în ce măsură probleme privind administrarea justiției a Universității din Helsinki și forțele armate vor intra în competența Consiliului de Miniștri" (art.41). Potrivit art.42 din Constituția Finlandei, dacă Consiliul de Miniștri are îndoieli asupra competenței sale într-o materie, va decide Președintele Republicii.

[55] Potrivit art.45 alin.3 din Constituția Olandei, Consiliul de Miniștri **deliberează și statuează** asupra politicii generale a guvernării și se preocupă de unitatea acestei politici.

[56] Art 82 din Constituția Greciei menționează că Guvernul **determină și conduce** politica generală a țării, conform dispozițiilor Constituției și legii.

[57] "Funcțiile supreme ale administrației federale, cu excepția celor ale Președintelui Federal, sunt încredințate Cancelarului Federal, vice-Cancelarului și celorlalți miniștri federali. Ei constituie Guvernul Federal, sub președinția Cancelarului Federal" (art.69 alin.1 din Constituția Austriei).

[58] Potrivit art.12 alin.final din Constituția Norvegiei, Regele repartizează sarcinile între membrii Consiliului de Stat, după cum crede el de cuviință. În timpul deplasărilor sale prin Regat, el poate

Nu trebuie să înțelegem că în țări ca Franța, Guvernul nu are și un rol legislativ, dar acest rol nu este prevăzut expres în textul Constituției, care reprezintă sediul materiei calificată, fie și dintr-o rigoare didactică, "Rolul Guvernului" ș.a.m.d.

Cât privește modul în care este consacrat rolul politic al Guvernului, după părerea noastră, întâlnim două mari situații: a) Constituții care dau dreptul Guvernului de a stabili exclusiv liniile politicii națiunii pe plan intern și extern, iar execuția fiind supusă controlului parlamentar (ex.Franța, Grecia, Germania etc.) și b) Constituții care dau dreptul Guvernului numai de a conduce politica generală a țării, în limita unor linii stabilite de Parlament, de regulă, cu prilejul votului de investitură (ex. Finlanda, Portugalia, Spania, România) sau, după caz, de Șeful Statului (ex.Norvegia).

2. Aspectele de drept comparat privind structura Guvernului

Dreptul comparat ne oferă o varietate de formule și în ceea ce privește modul în care este constituit Guvernul, înțelegând prin aceasta existența unor nivele ierarhice între membrii Guvernului, respectiv a unor structuri organizaționale, în genul cabinet, birou executiv, birou permanent etc. Ca regulă generală, se poate spune că existența unor nivele ierarhice, adică a unor funcții intermediare între Prim-Ministru (Președintele Consiliului de Miniștri) și membrii Guvernului conduce și la existența unui organ al Guvernului, format din Primul-Ministru, viceprim-miniștri și anumiți miniștri (în anumite țări), organ prevăzut fie de Constituție, fie de legea organică a Guvernului, cum este cazul și la noi în prezent.

Astfel, convenim că acele Guverne care sunt formate din Prim-Ministru și membrii, deci fără un nivel ierarhic intermediar să le numim Guverne cu **structură simplă**, iar cele care conțin o atare ierarhizare; Guverne cu **structură ierarhică**. Corespunzător, preluând o formulare din dreptul constituțional, vom vorbi despre un **Guvern cu structură uniorganică** și, respectiv, despre Guverne **cu structură biorganică**. Cum s-a menționat mai sus, ca regulă, o structurare simplă înseamnă și o **structură uniorganică**, dar nimic nu oprește un legiuitor constituant sau chiar organic să precizeze că Primul-Ministru împreună cu anumiți miniștri formează un Birou Permanent, stabilindu-i-se dreptul de a adopta anumite decizii, în numele întregului Consiliu de Miniștri. Nu trebuie uitat că în filozofia anumitor Constituții chiar fiecare ministru poate avea competența de a

---

delega Consiliul de Stat să preia conducerea Regatului, care va guverna în numele Regelui, respectând scrupulos Constituția, precum și alte obiective potrivit instrucțiunilor Regelui. În art.28 din Constituție, se arată că problemele strict de ordin militar, în măsura în care Regele decide, pot fi exceptate de la dezbaterea în Consiliul de Stat.

rezolva anumite atribuţii ale Guvernului sau ale Cancelariei acestuia[59]. Majoritatea Constituţiilor reglementează o structură simplă[60], unele constituţii reglementează expres structura ierarhică[61], iar altele stabilesc numai posibilitatea organizării Guvernului şi în acest sens[62].

În ceea ce priveşte determinarea membrilor obişnuiţi ai Guvernului, întâlnim constituţii care restrâng sfera acestora exclusiv la sfera miniştrilor, în sens de titulari de departamente (ex.Italia), **constituţii care admit şi prezenţa miniştrilor fără portofoliu** (ex.Grecia), precum şi **constituţii care extind sfera membrilor Guvernului şi la alte funcţii de demnitari, cum ar fi secretarii de stat**[63].

Referitor la **structura biorganică**, trebuie să reţinem că în baza unor constituţii, aceasta vizează fie un organism mai larg şi unul mai restrâns, fie acelaşi organism la care se adaugă Şeful Statului. **Pentru prima situaţie** ne oprim la exemplul oferit de Constituţia Belgiei, care face distincţie între Guvern şi Consiliul de Miniştri, primul fiind un organism mai larg, cuprinzându-i şi pe secretarii de stat, în timp ce Consiliul de Miniştri cuprinde numai Primul-Ministru şi pe miniştrii, secretarii de stat sunt adjuncţii unui ministru. Regele le stabileşte atribuţiile şi limitele în care pot contrasemna[64]. Această concepţie este prezentă şi într-o Constituţie republicană relativ recentă, Constituţia Portugaliei[65], **Pentru**

---

[59] La o notă anterioară am amintit art.41 din Constituţia Finlandei, am mai putea cita şi art.77 alin.3 din Constituţia Austriei: "Conducerea ministerelor federale este încredinţată unui ministru federal. Preşedintele Federaţiei poate însărcina anumiţi miniştri federali cu îndeplinirea anumitor sarcini care fac parte din atribuţiile Cancelariei Federale, inclusiv administrarea personalului fără ca acestea să înceteze a fi atribuţii ale Cancelariei Federale..."

[60] Ex.art.92 din Constituţia Italiei (Preşedintele Consiliului de Miniştri şi miniştri, care împreună formează Consiliul de Miniştri); art.38 din Constituţia Finlandei; art.1 cap.VI din Constituţia Suediei; art.14 din Constituţia Danemarcei etc.

[61] Potrivit art.69 alin.1 şi 2 din Constituţia Austriei, Guvernul Federal este format din Cancelarul Federal, vice-Cancelarul şi miniştrii federali, fiind prezidat de Cancelarul Federal, care poate fi înlocuit în toate atribuţiile sale de către vice-Cancelarul Federal.

[62] Amintim, deci, pentru început, art.98 din Constituţia Spaniei, care admite funcţia de vice-preşedinte al Guvernului doar în lipsa preşedintelui, precum şi art.81 din Constituţia Greciei, în care se precizează că "Legea va determina modalităţile de compunere şi de funcţionare a Consiliului de Miniştri, iar unul sau mai mulţi miniştri pot fi numiţi vice-preşedinţi ai Consiliului de Miniştri, prin decret, emis la propunerea Primului-Ministru.

[63] Unele constituţii preferă o formulare generică: "şi alţi membri determinaţi prin lege" (ex.art.98 alin.1 din Constituţia Spaniei), formulă care a fost reţinută şi de Constituţia României în art.101 alin.3).

[64] Date fiind particularităţile etnice, culturale şi lingvistice, Constituţia Belgiei precizează, în art.86 bis, introdus la 24 decembrie 1970, că structura Consiliului de Miniştri trebuie să cuprindă atâţia miniştri de expresie franceză, cât sunt de expresie flamandă.

[65] Potrivit art.186 din Constituţia Portugaliei, **Guvernul** este format din Primul-Ministru, miniştrii, secretarii şi subsecretarii de stat, putând fi incluşi în Guvern unul sau mai mulţi viceprim-miniştrii, iar în baza art.187, **Consiliul de Miniştri** este format din Prim-Ministru, vice-prim-ministru (dacă există) şi miniştrii. Cum s-a arătat deja, Constituţia stabileşte atribuţii specifice pentru Guvern, pentru Consiliul de Miniştri, dar şi pentru membrii Guvernului, mai mult, admite şi posibilitatea constituirii, prin lege, a unor **Consilii de miniştri specializate pe probleme**. Se admite ca la şedinţele Consiliului

a doua situație, ne oprim la **Constituția Olandei**, după care Guvernul este format din Rege și miniștri, fiind inclus aici și Primul-Ministru (art.42 alin.1), iar miniștrii împreună alcătuiesc Consiliul de Miniștri, prezidat de către Primul-Ministru (art.45 alin.1 și 2).

Față de cele subliniate mai sus, am mai identifica și **a treia situație**, care poate fi denumită situația tipică a unui **Birou executiv, Birou permanent, Cabinet restrâns** etc. al Guvernului sau, după caz, al Consiliului de Miniștri, ipoteză în care se înscrie și reglementarea din țara noastră, cu toate semnele de întrebare sub aspectul constituționalității, cum vom arăta.

Mai menționăm că unele Constituții stabilesc un număr fix de miniștri, fiind celebră și din acest punct de vedere Constituția Elveției, care stabilește 7 miniștri, altele stabilesc o cifră minimă, altele arată autoritatea care va stabili acest număr, iar cele mai multe lasă problema deschisă, fie pe seama legii, fie a jocului politic cu prilejul formării Guvernului.

3. Rolul Guvernului României potrivit Constituției din 1991

Legiuitorul constituant român, în final, s-a oprit la soluția reglementării exprese a rolului politic și administrativ al Guvernului în alin.1 al art.101, care are următoarea redactare: "Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice".

Se cuvine a menționa că textul de mai sus, față de textul din Proiectul Constituției, conține o singură modificare, urmare a acceptării unui amendament în Adunarea Constituantă, anume în locul verbului "aprobat" din Proiect a apărut verbul "acceptat", modificare, însă, cu profunde implicații în ceea ce privește sarcinile politice ale Guvernului, implicit raporturile sale cu Parlamentul.

Constituantul român a achiesat, astfel, la teza doctrinei occidentale contemporane, după care "Guvernul este parlamentar prin origine și guvernamental prin funcție"[66], reținând că programul politic rămâne un document exclusiv al Guvernului, dar liniile sale de forță sunt acceptate de Parlament. Fără a fi vorba exclusiv de un joc semnatic, verbul **"a aproba"** ar fi avut semnificația

---

de Miniștri să fie convocați și secretarii, respectiv subsecretarii de stat, când organismul respectiv se transformă în Guvern și atunci pentru ce două organe? Desigur, nu putem să facem observații critice față de o formulă constituțională, raportându-ne numai la ceea ce este, de regulă, consacrat în Constituțiile democratice, orice Constituție are anumite particularități care țin de tradiții, de momentul istoric al adoptării sale etc., particularități privite nu de puține ori de experți străini ca adevărate curiozități. Constatăm că și Portugalia ne oferă asemenea curiozități, cum ele sunt oferite și de Constituția noastră, fiind suficient să amintim **"Amendamentul Dedu"**, devenit actualul text al art.145 alin.2 sau **"Amendamentul Ninosu"**.

66 A se vedea André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Ed.Montchrestien, 1967, p.210.

unei implicări a Parlamentului şi în procesul realizării liniilor politice concretizate în programul de guvernare, ceea ce ar fi dus la o duplicitate politică din partea Parlamentului în momentul declanşării şi votării unei moţiuni de cenzură[67].

Pentru a înţelege în semnificaţia sa reală rolul politic al Guvernului, trebuie să coroborăm prevederile alin.1 al art.101, la care ne referim, cu prevederile art.102 alin.3, respectiv cele ale art.85 alin.1. **Din această analiză sistematică a Constituţiei rezultă că votul de investitură are valoare de fapt juridic, el marchează "încheierea contractului de guvernare" între Parlament, a cărui voinţă de parte contractantă este exprimată de voinţa majorităţii ce a înţeles să susţină Guvernul) şi candidatul desemnat pentru funcţia de Prim-Ministru**. Hotărâtoare, deci, în exprimarea voinţei Parlamentului sunt liniile politicii pe care candidatul desemnat intenţionează să le realizeze, evident, împreună cu echipa ministerială, dacă va deveni Prim-Ministru.

Prin urmare, liniile politicii guvernamentale sunt concepute şi formulate de candidatul desemnat în numele şi cu sprijinul unui partid sau unor partide politice, dar realizarea efectivă a acestora, urmare a încorporării lor într-un program oficial de guvernare nu este posibilă fără votul Parlamentului. **Votul de investitură are semnificaţia legitimizării echipei guvernamentale în sensul legitimizării unui program politic de partid ca program politic oficial de guvernare a naţiunii. Votul de investitură marchează trecerea din sfera competiţiei pentru putere în sfera exercitării puterii politice, ceea ce presupune aplicarea unor linii politice şi, corespunzător, promovarea unor valori politice încorporate în programul de guvernare, acceptat de Parlament, cu prilejul votului de investitură.**

Această interferenţă dintre Parlament şi Guvern, logic, a condus la necesitatea redactării textului cu privire la rolul politic al Guvernului de aşa natură încât să rezulte că decizia stabilirii liniilor politice strategice ale guvernării aparţine Parlamentului, fără ca acesta să devină copărtaş la realizarea lor. Nimic nu opreşte ca în Parlament să se creeze alte raporturi de forţe, să se stabilească alte necesităţi şi priorităţi politice, urmare a modificărilor în opţiunile electoratului, ceea ce, logic, conduce la necesitatea unui nou program politic de guvernare, iar ca soluţie tehnică, la moţiunea de cenzură sau la determinarea Guvernului în funcţiune să-şi angajeze răspunderea, potrivit art.113 din Constituţie, asupra unui nou program[68].

---

[67] Adevărul istoric este că la concluzia înlocuirii verbului "a aproba" cu verbul "a accepta", Comisia de redactare a Proiectului de Constituţie a ajuns numai după discuţiile purtate cu experţii elveţieni, în luna iunie 1991, în frunte cu prof.Jean François Aybert.

[68] Pe această linie de idei, împreună cu Mihai Constantinescu, în primul comentariu al Constituţiei, scriam: "Parlamentul, prin votul acordat, şi-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, potrivit art.112, dacă motivele

Date fiind aceste aspecte de fond, ce țin de natura regimului politic consacrat de Constituția noastră, în art.101 alin.1, cum s-a văzut, este prevăzută numai sarcina Guvernului de a "asigura realizarea politicii interne și externe a țării", nu și sarcina de a "hotărî" politica națiunii, cum se menționează în art.20 din Constituția Franței sau de a "delibera" asupra politicii generale, cum reține art.45 alin.3 din Constituția Olandei ori de a "determina" politica generală a țării, cum se stipulează în art.82 din Constituția Greciei.

Din această filozofie a Constituției României rezultă o serie de consecințe în ceea ce privește regimul juridic al remanierii guvernamentale, care apare ca fiind exclusiv o operație a executivului, ce nu poate, ca fundament teoretic, afecta programul de guvernare, acceptat de Parlament, prin votul de investitură. Cum vom mai arăta, votul de investitură chiar dacă privește și membrii echipei guvernamentale, așa s-a dorit de către Adunarea Constituantă, implicațiile sale în realizarea guvernării se limitează exclusiv la programul politic (evident, și la persoana Primului-Ministru), așa cum se menționează expres în alin.1 al art.101 la care ne referim.

Guvernul are, totodată, rolul de a realiza conducerea generală a administrației publice, evocându-se poziția sa de organ central de competență materială generală. Constituția nu menționează în mod expres această calificare, dar ea se deduce în mod logic, știu fiind faptul că administrația publică se realizează în cele mai diverse domenii, ramuri și sectoare de activitate, practic, în tot ceea ce este legat de trecerea pe această lume a ființei umane, dacă avem în vedere și infinitele rețele de servicii publice. Este de la sine înțeles că organul administrației publice care trebuie să realizeze "conducerea generală" a acesteia nu poate avea atribuții numai de ramură sau domeniu, ci în toate ramurile și în toate domeniile activității administrative, motiv pentru care unele Constituții mai califică Guvernul ca organ suprem al administrației publice.

De altfel, între sarcina de natură politică a Guvernului și sarcina sa de natură administrativă există o strânsă legătură, fundamentul sarcinii administrative găsindu-se în sarcina sa de ordin politic. Dacă Guvernul, ca unul din șefii executivului, nu ar avea posibilitatea juridică de a transmite impulsurile politice ale guvernării și de a impune realizarea lor autorităților administrației publice, guvernarea ar fi o operație formală, o manifestare a formelor fără fond. **Rațiunea fundamentală a Guvernului, cum s-a menționat mai sus, o**

---

pentru care ea a fost acordată la investitură ulterior au dispărut. Rezultă că îndeplinirea programului de guvernare depinde esențial de sprijinul de care se bucură Guvernul în Parlament. Programul de guvernare nu leagă majoritatea parlamentară prin votul căreia Guvernul a fost investiți, care, așa cum s-a arătat, îi poate retrage sprijinul acordat dacă, în virtutea mandatului reprezentativ al parlamentarilor, astfel cum el este definit de art.66, va considera că interesele țării o cer" (Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., p.226).

reprezintă asigurarea realizării liniilor politice interne şi externe ale ţării, încorporate în programul de guvernare acceptat de Parlament, ceea ce, în planul juridicului, înseamnă iniţierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, vegherea ca toate autorităţile administraţiei publice să acţioneze cu operativitate şi profesionalism în respectarea Constituţiei şi a legii. Deci, Guvernul trebuie să conducă, adevărat, într-o formă generală, întreaga administraţie publică, inclusiv cea locală, pentru a-şi putea realiza obiectivele politice ale guvernării ţării.

Administraţia publică, cum s-a menţionat în primul volum al tratatului nostru, are drept scop tocmai realizarea unor valori politice, ea se plasează între activitatea de formulare a acestor valori şi activitatea de materializare concretă a acestora, cu particularităţile conceptuale înfăţişate de la şcoala franceză la cea germană.

Sintagma "exercită conducerea generală a administraţiei publice" evocă existenţa unor raporturi de drept administrativ între Guvern şi oricare altă autoritate a administraţiei publice, care diferă sub aspectul conţinutului, în funcţie de principiile ce stau la baza raporturilor de structurare a administraţiei, unele vor fi **raporturi de subordonare** (faţă de ministere, prefecţi etc.), altele vor fi **raporturi de colaborare** (ex. faţă de autorităţile centrale de specialitate autonome) şi altele vor fi **raporturi de tutelă administrativă** (faţă de autorităţile locale alese de cetăţeni, în virtutea principiului autonomiei locale), aspecte la care vom reveni într-un capitol viitor.

Mai reţinem că legiuitorul constituant a consacrat în alin.2 al art.101 un principiu general al activităţii Guvernului de realizare a sarcinilor politice şi a celor administrative, anume **cooperarea** cu organismele sociale interesate... Cum arătam şi în lucrarea citată, este vorba de un principiu ce garantează transparenţa Guvernului, el nu este un organism plasat în afara societăţii civile şi cu atât mai puţin deasupra acesteia, ci un organism al societăţiii civile, un veritabil "paratrăznet" al acesteia. Guvernul trebuie să "absoarbă" scânteile sociale, să dezamorseze conflictele şi stările de tensiune, dacă vorbim de democraţie, stat de drept şi stat social. De aceea, discuţiile cu sindicatele, patronatul, partidele politice, reprezentanţii cultelor şi ai diferitelor grupuri de presiune fac parte din programul de lucru al oricărui guvern democratic, iar Constituţia României a înţeles să facă din acest principiu al ştiinţei administraţiei un principiu de ordin juridic, cu toate implicaţiile ce decurg de aici în ceea ce priveşte obligaţiile Guvernului şi drepturile structurilor neguvernamentale. Acest text poate reprezenta şi fundamentul de ordin constituţional al înfiinţării unor autorităţi

publice cu o structură complexă: stat, sindicate, patronat, în genul Consiliului Economic şi Social, prevăzut de Constituţia Franţei (Titlul X, art.69-71)[69].

4. Structura Guvernului României, potrivit Constituţiei din 1991

Potrivit alin.3 al art.101 Guvernul este alcătuit "din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin legea organică", text relativ simplu şi clar, dar în practică s-a ajuns la complicaţii. O interpretare logică şi gramaticală a textului ne conduce la concluzia că legiuitorul constituant a urmărit să consacre o formulă de Guvern "**fără scară ierarhică interioară**".

Există o butadă în sensul că legiuitorul nu face confidenţe, chiar aşa fiind, intenţia legiuitorului este evidentă. Desigur, dacă vom afirma că aceasta a fost şi intenţia noastră, a redactorilor acestui text, s-ar putea spune că este o problemă subiectivă, mai ales că unii membrii ai Comisiei, inclusiv experţi, dau o interpretare contrară. Nu de puţine ori, în dreptul public, interpreţii, fiind puşi în faţa unui fapt împlinit, forţează sensul cuvintelor pentru a salva o situaţie ce ar putea deveni periculoasă pentru ţară sau, nu de puţine ori, pentru a fi pe placul celor care au creat acea situaţie, de cele mai multe ori din ignoranţă, cum s-a întâmplat şi la noi cu prilejul constituirii Guvernului Văcăroiu, dau interpretări contrare logicii textului.

Cine este dispus, la ora actuală, dintre specialiştii din formaţie juridică ai partidelor ce formează majoritatea parlamentară sau ai partidelor de opoziţie să recunoască că funcţia de **ministru de stat** din structura Guvernului Văcăroiu nu are fundament constituţional, când nimeni nu a ridicat această chestiune cu prilejul dezbaterilor parlamentare şi acordării votului de investitură? Adevărul, adevărat, oricât ar fi de supărător, este că Guvernul Văcăroiu a fost un guvern neconstituţional din acest punct de vedere, aspect ce l-am sesizat şi opiniei publice, nu numai specialiştilor în dreptul public[70].

Legea organică a Guvernului. Legea nr.37/1990, prevede, adevărat, o atare funcţie, dar această lege este anterioară Constituţiei şi, deci, dispoziţiile din art.2 alin.1 cu privire la funcţia de **ministru de stat**[71] au intrat sub incidenţa art.150 alin.1, fiind abrogate pe data referendumului asupra Constituţiei.

---

[69] Ideea reglementării unui atare organism a fost prezentă şi în Constituanta noastră, fiind materializată într-un amendament, care a fost respins (Vezi Monitorul Oficial nr.38 din 18 noiembrie 1991, partea a II-a, p.16-19 şi Monitorul Oficial nr.39 din 20 noiembrie 1991, partea a II-a, p.1-2).

[70] A se vedea cotidianul "Adevărul" din 20 mai 1993, p.13. Redacţia a dat interviul respectiv, realizat de Ion Marin, un titlu semnificativ: "Constituţia nu se poate opri la uşa Guvernului".

[71] Textul din lege, în forma iniţială, avea următoarea redactare: "Guvernul României este format din primul-ministru, miniştrii de stat, miniştrii şi secretarii de stat.

Primul-Ministru era desemnat de Preşedintele României, iar componenţa Guvernului se aproba, la propunerea primului-ministru, prin hotărâre, de către Adunarea Deputaţilor şi Senat" (art-2).

Cei care doresc să salveze structura Guvernului actual, forțează gramatica și topica frazei, susținând că expresia "și alți membri stabiliți prin lege organică" poate să însemne și membrii care vor avea funcții superioare celor de miniștri, deci un fel de "**miniștri calificați**", fiind evident efortul de a justifica compatibilitatea, cu textul constituțional, a art.2 din Legea nr.37/1990.

Fără alte comentarii, ne rezumăm a preciza că enumerările într-o propoziție au o semnificație foarte precisă, de vreme ce între funcția de **prim-ministru** și funcția de **ministru** este pusă **virgula**, logic, rezultă că ceea ce urmează după funcția de **ministru** poate fi ori echivalentul acestei funcții, ori mai mic, în nici un caz nu poate fi vorba de o funcție superioară[72]. Din interpretarea sistematică a Constituției, tragem concluzia că toți membrii Guvernului, fie că au funcția de ministru sau altă funcție, sunt pe picior de egalitate, având aceleași drepturi și obligații, ca membri ai Guvernului se află exclusiv în raporturi de colaborare.

§ 4. Investitura Guvernului, istoric și drept comparat

1. Noțiune și evoluția reglementării în dreptul românesc

Clasicul principiu al separației puterilor presupune legitimarea prin votul popular a "puterii legislative", care mai departe, forma Guvernul, ca șef al puterii executive - toate puterile statului emană de la națiune. Operația, însă, de formare a Guvernului, s-a complicat, efect firesc al complicării și multiplicării regimurilor politice, putându-se vorbi, acum, despre notele dominante ale investiturii

---

Este de remarcat că și alin.1 al art.2 din Legea organică a Guvernului a fost redactat de așa natură încât structura Guvernului Roman II, format după alegerile din 20 mai 1990, să dobândească o bază legală. Atunci, însă, se căutau și se construiau formule democratice, cram după Revoluție și înainte de Constiutuție, dar după intrarea în vigoare a Constituției nu era cazul să intrăm în normal? Este, aici problema constituționalizării vieții parlamentare, a vieții politice, în general, fenomen ce se realizează cu mare dificultate, cu o încetineală dincolo de așteptări, explicații fiind multe, între care și lipsa unei educații pentru viața parlamentară într-un sistem democratic corespunzător, lipsa unei clase politice autentice, problemă la care ne-am referit și în considerentele finale ale volumului anterior.

[72] În pofida argumentelor de ordin gramatical și de logică juridică, dacă se va menține o voință politică în Parlament, este posibil ca și structura guvernelor ulterioare să fie axată pe formula Văcăroiu, practic, nu există o cale jurisdicțională de atac. Se știe că în dreptul public precedentul este mai puternic decât textul de lege, ducând la regula cutumiară. Rămâne de discutat dacă, totuși, în atari situații, ce vizează comportamentul neconstituțional, nu s-ar putea sesiza Curtea Constituțională, ar fi o extindere de competență în spiritul, însă, al textelor ce-i reglementează competența. În orice caz, constituirea de guverne "cu scară ierarhică interioară" nu poate reprezenta o "acțiune" în spiritul Constituției, ci dimpotrivă. Legiuitorul constituant a urmărit să se formeze un Guvern cu o structură simplă, care să ușureze negocierile politice în vederea constituirii sale și să-i asigure un plus de eficacitate în activitate. S-a dorit îndepărtarea, totodată, de structura Guvernului comunist de practica structurării acestuia, exclusiv după capriciile "Celui mai iubit" sau ale "Savantei" sale soții. După cum se cunoaște, în ultimii ani ai vechiului regim se ajunsese la o situație de-a dreptul comică, înființarea funcției de prim-viceprim-ministru, ca stare de fapt și nu formal-constituțional, iar, în realitate, au fost numiți 3 prim-viceprim-miniștri, dintre care unul ("Savanta") era, evident, considerat cel mai mare în grad, deci un fel de "prim-prim-viceprim-ministru". Cine dorește repetarea acestei istorii?

Guvernului într-un regim parlamentar, respectiv semi-prezidențial, existând reglementări particulare pentru regimul de adunare din Elveția. Problema investiturii Guvernului în regimul prezidențial de tip nord-american, practic, se reduce la dreptul de numire a miniștrilor de către Președintele Republicii, cu avizul Senatului, întrucât acest sistem, cum s-a mai arătat, nu cunoaște instituția Guvernului, în sensul tradițional al termenului, neexistând nici funcția de Prim-Ministru.

Dacă este să ne oprim la o definiție, vom spune că **prin investitură se înțelege complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție pentru a fi în prezența unei echipe guvernamentale legale și legitime.**

Se poate spune că ultimul act al procedurii de investitură care, de regulă, este depunerea jurământului de către echipa guvernamentală marchează, sub aspect strict juridic, trecerea din faza luptei politice pentru dobândirea puterii, în faza exercitării voinței politice a forțelor guvernamentale ca putere oficială a statului, cu toate consecințele teoretice și practice ce decurg de aici. În mod uzual, lumea democratică se confruntă cu problema investiturii Guvernului după alegeri generale, deci la început de mandat parlamentar, respectiv după alegeri prezidențiale, adică la începutul mandatului Președintelui de Republică. Problema investiturii se poate pune și în cursul unui mandat parlamentar sau, după caz, prezidențial, când s-a creat o criză guvernamentală dintr-un motiv sau altul (aprobarea unei moțiuni de cenzură, respingerea unei moțiuni de încredere, demisia sau decesul șefului Guvernului etc.). Nu de puține ori prelungirea unei crize guvernamentale poate duce și la o criză parlamentară, adică la dizolvarea Parlamentului și organizarea de noi alegeri, cum este reținut și de către art.89 din Constituția României.

La noi, **prin Constituția din 1866 și apoi prin cea din 1923**, s-a consacrat un regim parlamentar, în ideea că Parlamentul era cel care forma Guvernul. Fără a dezvolta, reamintim teza autorilor de drept public din perioada interbelică după care, în practică, s-a ajuns la situația inversă, Guvernul forma Parlamentul[73].

Constituția din 1866 cu privire la investitura Guvernului s-a mulțumit să prevadă, în art.93 alin.1, că "Regele numește și revocă pe miniștrii săi", text reluat și de art.88 alin.1 al Constituției din 1923, fără să prevadă și alte operațiuni ale procedurii de investitură, cum ar fi fost normal într-un adevărat regim parlamentar, îndeosebi votul de încredere al Parlamentului. Tocmai inexistența unei atari obligații îngăduia Guvernului nou numit să ceară, imediat, Regelui

[73] A se vedea Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, vol.I, Ediția IV, op.cit., p.16.

dizolvarea Parlamentului şi organizarea de noi alegeri, regula fiind "alegerile se câştigă de partidul care este la guvernare", devenind celebre până şi în Balcani manevrele dolozive la care se pretau Guvernele[74]. Este adevărat, însă, ambele Constituţii prevăd unele condiţii pentru a fi ministru, reglementează responsabilitatea ministerială, iar Constituţia din 1923 prevede şi unele dispoziţii de principiu cu privire la rolul şi la funcţionarea Guvernului[75].

Cu toate imperfecţiunile sale, acest regim juridic de investitură rămâne un regim democratic, chiar dacă nu exista obligaţia Regelui de a solicita votul Parlamentului pentru investirea echipei guvernamentale, Parlamentul avea posibilitatea declanşării unei moţiuni de neîncredere, ca să nu mai vorbim de posibilitatea blocării tuturor iniţiativelor legislative. Nu întâmplător Guvernele nou "instalate" făceau tot posibilul să se ajungă la o altă majoritate parlamentară.

Se poate spune că odată cu intrarea în vigoare a Constituţiei din 1938 şi până la Revoluţia din Decembrie 1989, mai exact alegerile din mai 1990, prilejuite de Revoluţie, în România nu s-a mai putut vorbi de o procedură democratică de investitură a Guvernului, fiind consacrate variate regimuri autoritare de investitură. Regimul investiturii Guvernului scoate în evidenţă tocmai esenţa nedemocratică a tuturor regimurilor politice din acest interval de peste cinci decenii, cauzele acestora fiind, de acum, cunoscute.

2. Formule de investitură în Constituţii republicane, ce consacră un regim parlamentar

Potrivit art.63 din Constituţia Germaniei, Cancelarul Federal este ales, fără discuţii, de către Bundestag, la propunerea Preşedintelui Republicii federale. Este ales candidatul care a obţinut majoritatea de voturi, iar după votul Camerei are loc numirea formală de către Preşedintele Republicii.

Dacă candidatul propus nu a fost ales, Bundestag-ul mai poate încerca alegerea Cancelarului într-un interval de 14 zile de la respingerea candidatului iniţial, dar de data aceasta este cerută o majoritate absolută. În ipoteza în care alegerea nu s-a făcut nici în acest interval, se va proceda la un nou tur de scrutin, urmând să fie ales candidatul care obţine majoritatea de voturi, Preşedintele

---

[74] A se vedea cu titlu informativ Armand Călinescu, Discursuri parlamentare, vol.I, 1926-1933, p.5-36, 331-379, respectiv vol.II, 1934-1937, p.5-32, lucrări apărute în Editura "Quadrimpex" SRL, 1993, Fundaţia culturală "Magazin Istoric". Edificator este începutul discursului lui Armand Călinescu în şedinţa Camerei din 7 februarie 1934: "Dle preşedinte, dlor deputaţi, vă mărturisesc că ori de câte ori am fost nevoit să mă urc la tribună pentru a discuta validările, am avut un simţământ de repulsie. Nu este, desigur, plăcut să aduci înaintea Adunării imaginea unor fapte care, de cele mai multe ori, sunt degradante" (vol.II, p.7).

[75] Se arată, astfel, în art.92, că Guvernul "exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituţie".

având obligația să-l numească pe cel ales în termen de 7 zile de la data scrutinului. Dacă nici un candidat nu a întrunit majoritatea de voturi, Președintele Republicii federale are două posibilități, fie de a numi Cancelarul federal, într-un termen de 7 zile, fie de a dizolva Bundestag-ul.

Odată investit, Cancelarul federal, potrivit art.64 din Constituție, propune numirea miniștrilor federali de către Președintele Republicii. Revocarea acestora din funcție se face în mod similar.

La intrarea în funcție, Cancelarul federal și miniștrii federali depun în fața Bundestag-ului jurământul de credință, identic cu cel al Președintelui Republicii[76].

Observăm că în sistemul german "jocul politic" al investiturii se face exclusiv în Camera ce reprezintă națiunea[77], iar obținerea votului de către candidatul la funcția de Cancelar federal nu este legată de prezentarea unui program politic de guvernare, acesta fiind subînțeles, întrucât candidatul este, potrivit practicii create, reprezentantul unui partid politic sau chiar liderul acestuia.

Potrivit Constituției Italiei (art.92 alin.2), Președintele Republicii numește Președintele Consiliului de Miniștri, iar la propunerea acestuia, pe miniștri. Guvernul, însă, trebuie să obțină încrederea ambelor Camere ale Parlamentului, Italia fiind unul din puținele state unitare cu Parlament bicameral, care are sistemul votului dublu pentru investitura Guvernului, sistem ce a influențat sensibil și pe legiuitorul constituant român din 1991. După cum se menționează în art.94 al Constituției Italiei, fiecare Cameră acordă sau refuză încrederea sa prin intermediul unei moțiuni motivate, care se votează prin apel nominal, votul fiind cerut în termen de 10 zile de la formarea Guvernului.

Interesant este de reținut că în Constituție există posibilitatea salvgardării Guvernului și în ipoteza votului contrar al unei Camere[78], dar un atare Guvern are puține șanse să supraviețuiască, fiind de presupus că acea Cameră îi va bloca orice inițiativă legislativă. Tocmai de aceea, toți Președinții Consiliului de

---

76 Textul acestuia, prevăzut de art.56, este următorul: "Jur să-mi consacru forțele mele pentru binele poporului german, pentru creșterea bunăstării sale, pentru a-l feri de pierderi, să respect și să apăr Legea fundamentală și legile federale, să-mi îndeplinesc cu conștiinciozitate îndatoririle și să fiu drept față de toți. Așa să-mi ajute Dumnezeu". Interesant este de reținut că în alin.final al acestui articol, se menționează că jurământul se poate rosti și fără formula religioasă.

77 Potrivit art.38 din Constituție, deputații **Bundestag**-ului sunt aleși prin vot universal, direct, liber, egal și secret și reprezintă poporul în ansamblul său, nefiind subordonați nici unui mandat și nici unei instrucțiuni, ci numai propriei lor conștiințe **Bundesrat**-ul se compune din membrii guvernelor de land, fiind Camera prin care landurile participă la legislația și administrația Federației, cum se precizează în art.50 al Constituției.

78 "Votul contra al uneia din Camere asupra unei propuneri de Guvern nu antrenează demisia obligatorie a Guvernului" (art.94 alin.4),

Miniştri, ca şi partidul sau partidele din spatele lor, au depus mari diligenţe pentru a obţine votul de investitură în fiecare Cameră, nu de puţine ori graţie unui număr foarte mic de voturi în plus, cum a fost şi votul în Senat pentru Guvernul Berlusconi, datorat, în final, senatorilor pe viaţă, numiţi de Preşedintele Republicii[79].

Preşedintele Consiliului de Miniştri şi miniştrii, înainte de asumarea sarcinilor, depun jurământul în faţa Preşedintelui Republicii, Constituţia nu precizează, însă, conţinutul acestuia[80].

Observăm că în sistemul italian votul Parlamentului apare ca o confirmare a Guvernului care există, fiind format exclusiv din iniţiativa Preşedintelui Republicii. Constituţia italiană nu cere Preşedintelui Republicii ca înainte de a numi Preşedintele Consiliului de Miniştri, iar la propunerea acestuia pe miniştrii, să aibă consultări cu partidele politice prezente în Parlament. Acest lucru este, însă, subînţeles, de vreme ce urmează votul de investitură. Preşedintele Republicii nu poate face abstracţie de coloratura politică a Parlamentului. Practica vieţii politice italiene ne confirmă din plin această teză, nu numai că nici un Preşedinte de Republică nu a numit vreun Preşedinte de Consiliu de Miniştri, fără consultarea partidelor, ci aproape de fiecare dată el nu a făcut altceva decât să investească în această funcţie personalitatea indicată de partidele politice parlamentare, mai de fiecare dată după ample şi anevoioase negocieri. Este aici o notă a conţinutului regimului politic italian.

Constituţia Greciei dă dreptul Preşedintelui Republicii să numească Primul-Ministru, iar la propunerea acestuia numeşte şi revocă ceilalţi membri ai Guvernului şi secretarii de stat, dar stabileşte nişte reguli foarte precise pe care trebuie să le respecte Preşedintele. Astfel, în art.37 alin.2[81], se arată că Preşedintele Republicii numeşte ca Prim-Ministru pe şeful partidului care dispune în Camera Deputaţilor de majoritate absolută. Dacă nici un partid nu dispune de această majoritate, Preşedintele Republicii dă o misiune exploratorie şefului de partid care are majoritatea relativă, în scopul analizării posibilităţilor de formare a

---

[79] Potrivit art.59 alin.2 din Constituţie, Preşedintele Republicii poate numi 5 senatori pe viaţă dintre cetăţenii care au merite pentru patrie prin actele lor sau prin realizările lor excepţionale în domeniul social, ştiinţific, artistic sau literar. În practica executivului şi parlamentarismului italian s-a interpretat că fiecare nou Preşedinte de Republică are acest drept, ajungându-se acum ca acest grup să joace rolul de "reglator politic" în procedura de investitură a Guvernului.

[80] De altfel, nici în cazul Preşedintelui Republicii nu se menţionează conţinutul unei formule ce trebuie rostită obligatoriu, cum procedează majoritatea Constituţiilor, legiuitorul constituant italian s-a mulţumit să reţină că Preşedintele Republicii, înainte de asumarea funcţiilor sale, prestează, în faţa Parlamentului reunit în şedinţă comună, jurământul de fidelitate faţă de Republică şi de respect faţă de Constituţie (art.91).

[81] Alin.2-4 ale acestui articol, adică textele care vizează investitura Guvernului, au fost modificate la revizuirea Constituţiei din 12 martie 1986 (Vezi Les Constitutions de l'Europe des Douze, op.cit., p.174, nota nr.1 subsol).

unui Guvern, care să obțină votul de încredere al Camerei. Dacă nu există contestații, Președintele Republicii poate da o misiune exploratorie și șefului partidului plasat pe locul al doilea între forțele parlamentare, iar dacă și misiunea acestuia este infructoasă, el poate da o atare sarcină șefului partidului plasat pe poziția a treia.

Constituția menționează că fiecare misiune exploratorie are o durată de trei zile, iar dacă nici una nu a dus la un rezultat,el invită șefii de partide la o discuție pentru a găsi formula de Guvern și a evita organizarea de noi alegeri. În caz de eșec, el formează un Guvern sub președinția Președintelui Consiliului de Stat, a președintelui Curții de Casație sau a președintelui Curții de Conturi, cu cea mai largă acceptare posibilă pentru a organiza noi alegeri și dizolvă Parlamentul. Se mai arată că în ipoteza în care un partid nu are șef ori președintele (reprezentantul) partidului nu a fost ales deputat[82], Președintele Republicii conferă misiunea exploratorie celui care este propus de grupul parlamentar al partidului, într-un interval de 3 zile de la comunicarea Președintelui Republicii, prin intermediul Președintelui Parlamentului.

3. Formule de investitură în Constituții ce consacră o monarhie constituțională

Potrivit **uzanțelor constituționale britanice**, liderul partidului care a câștigat alegerile pentru Camera Comunelor devine automat Primul-Ministru, actul de numire al Reginei având un caracter pur protocolar, iar strict formal juridic marchează momentul preluării puterii executive, de către respectiva persoană. Datorită sistemului de scrutin din Anglia, ca și bipartidismului vieții politice engleze, obligatoriu, alegerile sunt câștigate fie de Partidul conservator, fie de Partidul laburist, așa încât problema unui vot de încredere este lipsită de sens. De aici nu trebuie înțeles că Primul Ministru nu vine în fața Camerei Comunelor să-și prezinte Programul de guvernare sau echipa cu care va lucra, dar această operație ține exclusiv de politic și de etica guvernării, nu de procedurile parlamentare, în sens strict juridic. Este, de altfel, și foarte dificil la englezi să deosebești politcul și eticul de juridic când este vorba de viața parlamentară, de guvernare în general, întrucât nu există o Constituție scrisă[83].

---

[82] Constituția Greciei admite cumulul între calitatea de deputat și cea de ministru, iar potrivit art.81 alin.2, nimeni nu poate fi numit membru al Guvernului sau secretar de stat dacă nu întrunește condițiile pentru a fi ales deputat, prevăzute de art.55 (cetățean grec, capacitatea legală de a exercita dreptul de vot, vârsta de 25 ani).

[83] Practica îndelungată a dus la o rafinare a normelor și uzanțelor parlamentare, inclusiv a formelor de atac prin discursul politic, încât dezbaterea parlamentară ne apare ca o chintesență a civilizației britanice, a umorului englez. Ce înseamnă la noi, în prezent, dezbaterea parlamentară, nu este cazul să mai vorbim, noroc că în lumea occidentală s-a înțeles că suntem în tranziție. Pentru a ne contura o

Sistemul britanic excelează, însă, prin controlul exercitat permanent de către Parlament asupra Guvernului, există practica prezentării săptămânale a Primului-Ministru în faţa Camerei Comunelor.

Spiritul sistemului britanic nu s-a impus, însă, în Constituţiile monarhice ale secolului trecut din Europa occidentală, acestea, mai degrabă au fost influenţate de Constituţia SUA, cu singura deosebire că în fruntea executivului a fost plasat monarhul şi nu Preşedintele Republicii. Exemplul tipic în această privinţă ni-l oferă **Constituţia Belgiei** din 1831, care în art.65 consacră dreptul exclusiv al suveranului de a forma Guvernul: "Regele numeşte şi revocă miniştri", iar art.95 bis dă dreptul Regelui de a numi şi revoca secretarii de stat.

Cam în acelaşi sens este consacrtă o formulă de investitură a Guvernului şi în **Constituţia Norvegiei**, care în art.12 prevede că Regele însuşi alege un **Consiliu** dintre cetăţenii norvegieni cu drept de vot, format din Primul-Ministru şi cel puţin alţi 7 membrii; respectiv în **Constituţia, mai recentă, a Olandei**. Potrivit art.43 din **Constituţia Olandei**, Primul-Ministru, precum şi ceilalţi membri sunt numiţi prin decret regal, contrasemnat de Primul-Ministru. Interesant este de reţinut că Primul-Ministru desemnat contrasemnează chiar decretul regal privind propria numire, ceea ce este, fără alte comentarii, o inadvertenţă juridică.

Constituţia Suediei, în schimb, reglementează o formulă de investitură specifică unui regim parlamentar clasic. Astfel, Primul-Ministru este desemnat de Preşedintele Parlamentului (Riksdag-ul), în urma consultării reprezentanţilor partidelor parlamentare, precum şi a vicepreşedinţilor Parlamentului. În următoarele 4 zile; fără să aibă loc o examinare într-o comisie, Parlamentul trebuie să accepte această propunere, respingerea ei nu se poate face decât cu votul majorităţii membrilor, caz în care se reia procedura.

Este interesant de subliniat că legiuitorul constituant suedez nu cere votul de investitură al Parlamentului, el cere numai acceptul acestuia, care poate fi tacit, rezultând din faptul că la expirarea celor 4 zile nu s-a propus respingerea propunerii respective. Numai când se pune problema respingerii propunerii pentru funcţia de Prim-Ministru votul este obligatoriu, cerându-se o majoritate absolută. Desigur, nimic nu opreşte ca propunerea să fie supusă la vot, cum se şi întâmplă în practică. În ipoteza în care propunerea este acceptată, noul Prim-Ministru are obligaţia de a face cunoscuţi "cât mai repede posibil" miniştrii pe care i-a ales, procedând la constituirea noului Guvern, cu ocazia unei reuniuni generale a Consiliului de Miniştri, în prezenţa şefului statului sau dacă prezenţa Regelui nu

---

imagine mai clară, vom menţiona că etica parlamentară şi guvernamentală, la englezi, interzice să i se spună unui adversar politic că nu este înzestrat intelectual (cum am spune noi, pe româneşte, "nu-l duce capul") sau că a zis o prostie, în schimb, este permis să i se spună "NU-i nici o problemă, dl X, eventual dl.ministru X niciodată nu pricepe ceva" ş.a m.d.

este posibilă, a Preşedintelui Parlamentului. Preşedintele Parlamentului numeşte, apoi, în numele acestei adunări, pe Primul-Ministru.

Constatăm că nici vorbă de prezentarea şi dezbaterea unui program de guvernare în Parlament, iar întocmirea listei **miniştrilor este o atribuţie exclusivă** a Primului-Ministru, acceptat de Parlament. Dacă Parlamentul a respins de 4 ori propunerea Preşedintelui său, procedura de investitură a Guvernului se întrerupe, ea se va relua după noi alegeri parlamentare, care vor fi extraordinare numai în situaţia în care n-ar urma, în următoarele trei luni, alegeri obişnuite[84].

Constituţia Spaniei, de asemenea, consacră o interesantă formulă de investitură, care se menţine în limitele parlamentarismului clasic, formulă ce a fost avută în vedere şi de legiuitorul constituant român. Procedura de investitură a Guvernului cunoaşte trei etape: a) propunerea candidatului la postul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri; b) prezentarea de către candidat a programului politic de guvernare în faţa Congresului Deputaţilor şi solicitarea votului său de încredere şi c) numirea Preşedintelui Consiliului de Miniştri şi a membrilor Guvernului.

Dreptul de a propune candidatul la funcţia de Prim-Ministru îl are Regele, după fiecare reînnoire a Congresului Deputaţilor, precum şi în celelalte cazuri prevăzute de Constituţie, cum se menţionează în art.99 al acesteia. De asemenea, Regele este obligat ca propunerea să o facă numai după consultarea "reprezentanţilor desemnaţi de grupurile parlamentare", propunerea fiind prezentată Congresului Deputaţilor prin intermediul Preşedintelui acestuia.

Candidatul are obligaţia de a expune în faţa Congresului Deputaţilor programul politic al Guvernului pe care are intenţia să-l formeze şi are încrederea acestei Camere, Constituţia nu-i precizează, însă, un termen, aşa cum o face,

84 Este de remarcat scriozitatea constituantului suedez, el nu a admis organizarea de alegeri parlamentare extraordinare, chiar dacă este o criză guvernamentală, în ultimele 3 luni ale mandatului Parlamentului, idee prezentă şi în alte Constituţii. Cum s-a văzut, legiuitorul constituant român a preferat să spună din motive ce nu mai au importanţă, că Parlamentul nu se poate dizolva în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui Republicii, ca şi cum acesta ar da votul de investitură. În schimb, a precizat că Parlamentul, ca urmare a unei crize guvernamentale, nu poate fi dizolvat decât o singură dată într-un an, teoretic s-au putea dizolva şi în ultimele luni ale mandatului parlamentar, totul este să fie prima dizolvare din acel an calendaristic. Dincolo de aceste aspecte, se impun a fi reţinute termenele foarte scurte din sistemul suedez, de 4 ori câte 4 zile, ceea ce înseamnă, într-adevăr, joc democratic, cu respect faţă de electorat şi instituţiile politice fundamentale ale ţării, pe când la noi s-a votat un amendament ce prelungeşte criza guvernamentală, menţinând în mod artificial o stare de tensiune şi neoferind posibilitatea poporului român să se manifeste ca detentor al suveranităţii naţionale şi, deci, ca arbitru al situaţiei politice create, probleme pe care le-am mai discutat la un capitol anterior.

ulterior, Constituția noastră. Dacă Congresul Deputaților acordă încrederea cu majoritate absolută de voturi, Regele va numi Președintele Consiliului de Miniștri, iar la propunerea acestuia, va numi pe membrii Guvernului[85].

Dacă nu este întrunită majoritatea absolută, se repetă votul, la aceeași propunere, după 48 ore, când este suficientă majoritatea simplă. În ipoteza în care nu este întrunită nici majoritatea simplă, se repetă procedura de investitură, Constituția nu precizează un număr minim de încercări, dar se arată că neobținerea votului de investitură de vreun candidat, într-o perioadă de 2 luni de la primul vot, Regele, cu contrasemnătura Președintelui Congresului, dizolvă cele două Camere și convoacă noi alegeri[86].

[85] În art.62 alin.5 din Constituție se menționează clar, Regele **numește și revocă** membrii Guvernului, la propunerea Președintelui Consiliului de Miniștri, fiind consacrat principiul clasic al regimurilor parlamentare, anume constituirea echipei de guvernare, ca și remanierile guvernamentale sunt problemele exclusive ale Primului-Ministru, eventual prin cooperare cu șeful statului, principiu reflectat și de Constituția României, cum vom vedea.

[86] Termenul de 2 luni prevăzut în art.99 alin.5 din Constituția Spaniei este, evident, exagerat în raport cu termenele pentru situații similare din alte Constituții, dar în ansamblul sistemului statal, efectele sale nu sunt atât de grave ca cele ale termenului de 60 de zile prevăzut de art.89 alin.1 din Constituția României, întrucât Regele Spaniei are dreptul, în mod uzual, de a **convoca și dizolva** Cortesurile generale și a fixa data noilor alegeri, cum se menționează în art.62 lit.b din Constituție. Un atare drept nu a fost reținut de către Adunarea Constituantă și pentru Președintele Republicii de la noi, cu efecte cunoscute de acum, parlamentarii se consideră de-a dreptul inamovibili, "discutând discuții", dar adoptându-și fără pic de jenă indemnizații permanente neimpozabile sau premii pentru anumite situații, cum a fost, în decembrie 1993, pentru cumpărarea "porcului de Crăciun", aspecte menționate și la un capitol anterior.

4. Formule de investitură în Constituții ce consacră un regim semi-prezidențial

Constituția Franței leagă investitura Guvernului exclusiv de voința Președintelui Republicii, textul în discuție având următoarea redactare: "Președintele Republicii numește Primul-Ministru. El pune capăt funcțiilor acestuia prin prezentarea de către Primul-Ministru a demisiei Guvernului. La propunerea Primului-Ministru el numește pe ceilalți membri ai Guvernului și pune capăt funcțiilor lor" (art.8). In practică, însă, Președintele Republicii este ținut de configurația politică a Parlamentului, mai exact a Adunării Naționale, care are rol de Cameră politică. Franța, începând cu 1986, a trecut prin situații de coabitare politică cum este și în prezent, în care un Președinte socialist a fost nevoit, față de majoritatea parlamentară creată în Adunarea Națională, să numească un Prim-Ministru de centru-dreptа[87] . Prin urmare, problema votului de investitură apare numai atunci când partidul care formează Guvernul deține majoritatea absolută în Adunarea Națională, dar nu este exclusă solicitarea votului de investituă și în atari condiții, cum s-a întâmplat și la formarea Guvernului Balladur.

Constituția Austriei, la fel, dă dreptul Președintelui Federal de a numi Cancelarul Federal și, la propunerea acestuia, pe ceilalți membri ai Guvernului

[87]De fapt, anul 1986 este considerat în doctrina franceză de drept public ca fiind anul ce marchează un nou stadiu în funcționarea linstituțiilor politice ale Republicii a V. Se susține, astfel, că până în 1986 Guvernul executa cu fidelitate politica prezidențială, Președintele fiind considerat veritabilul șef de Guvern. Dispozițiile art.21 din Constituția Franței, după care "Primul-Ministru dirijează acțiunea Guvernului "erau interpretate doar în sensul că Primul-Ministru avea o anumită autoritate față de colegii săi, adevăratul "dirijor" fiind Președintele Republicii. Pe această linie de idei și dispozițiile din art.20 "Guvernul determină și conduce politica națiunii" erau interpretate prin prisma dispozițiilor art.9, după care Președintele Republicii prezidează Consiliul de Miniștri, el fiind autorul liniilor politicii interne și externe. In lucrările de specialitate se citează două luări de poziții a doi foști Prim-Miniștri, edificatoare în acest sens. Astfel, Raymond Barr, la 3 aprilie 1979, declara fără echivoc că "politica europeană este definită de Președintele Republicii și realizată de către Guvern (Le Matin, 4 aprilie 1979), iar Jacques Chirac, tot în 1979, a afirmat că politica economică din perioada în care a fost Prim-Ministru nu-i poate fi imputabilă, "ea a fost esențialmente a Sefului de Stat și a miniștrilor de finanțe" (Le Monde, 4 aprilie 1979). Abia după alegerile legislative din 16 martie 1986, când în Adunare Națională s-a format o majoritate a opoziției prezidențiale, susțin autorii francezi, art.20 din Constituție apare în adevărata sa lumină. De altfel, și Președintele Republicii a remarcat această nouă interpretare a onstituției în mesajul adresat Parlamentului la 8 aprilie 1986 (A se vedea pentru alte amănunte, Claude Leclerq, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit., pag.595-596).

(art.70 alin.1)[88], există, însă, obligaţia pezentării noului Guvern Federal, Camerei Parlamentului, care reprezintă naţiunea - Consiliul Naţional. Dacă Consiliul Naţional nu este în sesiune, Preşedintele Federal are obligaţia de a-l convoca în sesiune extraordinară, în termen de o săptămână.

Prin urmare, procedura constituţională a investiturii presupune numai prezentarea noului Guvern, Consiliului Naţional şi obţinerea din partea acestuia a unui vot de investitură, dar Consiliul Naţional poate reacţiona printr-un **vot de neîncredere,** fie faţă de Guvern,în ansamblul său, fie faţă de anumiţi membri, cum se precizează în art.74.

Constituţia Finlandei reţine, în art.36, că membrii Guvernului, care trebuie să se bucure de încrederea Camerei Reprezentanţilor, sunt numiţi de către Preşedintele Republicii. Ca multe alte Constituţii, şi Constituţia Finlandei cere anumite condiţii, una dintre ele fiind, însă, discutabilă din punctul de vedere al drepturilor omului. Se arată, astfel, că alegerea se face "dintre cetăţenii de origine finlandeză, cunoscuţi pentru onorabilitatea şi capacitatea lor". Se precizează, totodată, că ministrul care răspunde de problemele administraţiei justiţiei şi cel puţin unul din ceilalţi miniştri trebuie să fie jurist de profesie.

Constituţia Portugaliei conţine mai multe texte care au ca obiect proceduri ale investiturii Guvernului, în ordine cronologică art.156 precizează competenţa Adunării Republicii de a aprecia programul Guvernului, art.190 se referă la competenţa Sefului Statului de a numi Guvernul, iar art.195 la votul de investitură. Astfel, Preşedintele Republicii numeşte Primul-Ministru, după ascultarea partidelor din Adunarea Republicii şi ţinând seama de rezultatele alegerilor, iar la propunerea Primului-Ministru îi numeşte pe ceilalţi membri ai Guvernului. Programul Guvernului este supus aprecierii Adunării Republicii printr-o declaraţie a Primului-Ministru, în maximum 10 zile de la numirea sa. Dacă Adunarea nu funcţionează efectiv, va fi convocată obligatoriu în acest scop de către Preşedintele său. Dezbaterea parlamentară asupra programului de guvernare nu poate să depăşească 3 zile şi până la încheierea ei orice grup parlamentar poate **propune respingerea** programului, iar Guvernul, la rândul său, poate cere **vot de încredere.**

88 Este de remarcat că şi Constituţia Austriei prevede că nu pot fi numiţi în Guvern decât persoane care pot fi alese în Consiliul Naţional, dar nu este nedcesar să fie parlamentari (art.70 alin.2). Interesant este de reţinut că după ce Guvernul Federal şi-a încheiat activitatea, Preşedintele Federal însărcinează pe unii membri ai acestuia sau pe unii înalţi funcţionari ai ministerelor să continue activitatea administrativă până la formarea unui nou Guvern, încredinţând unuia din membrii acestui Guvern conducerea sa (art.71).

Reţinem, deci, că dezbaterea programului nu duce la vot decât atunci când s-a **cerut respingerea** de către un grup parlamentar, când se va vota propunerea de respingere a programului, respectiv când **Guvernul solicită vot de încredere.** Este posibil să nu se ceară nici respingerea programului de guvernare de către Parlament şi nici vot de încredere, tocmai de aceea Constituţia Portugaliei vorbeşte despre **"aprecierea" programului de guvernare** de către Parlament şi nu despre **"acceptarea" lui de către Parlament,** cum o face Constituţia României. Respingerea programului nu se poate face, însă, decât cu o majoritate absolută a deputaţilor efectivi în funcţiune, cum se menţionează în alin.final al art.195.

§ 5. Regimul investiturii Guvernului, potrivit Constituţiei României

1. Desemnarea candidatului la funcţia de Prim-Ministru

Aşa cum ne-am exprimat şi în altă lucrare, procedura de investitură a Guvernului, potrivit art.102 şi 85 alin.2 din Constituţie, cuprinde patru etape: 1) desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-Ministru; 2) solicitarea de către candidatul la funcţia de Prim-Ministru a votului de încredere; 3) acordarea votului de încredere şi 4) numirea Guvernului de către Seful Statului[89]. Primele trei etape sunt prevăzute de art.102 din Constituţie, iar etapa a patra de art.85 alin.1, deşi est vorba de aceeaşi procedură, legată de aceeaşi instituţie, problemă la care ne-am mai referit.

Cum s-a văzut din dreptul comparat evocat mai sus, regula care străbate sistemele constituţionale naţionale actuale este declanşarea procedurii de formare a Guvernului de către Seful de Stat, dar cu respectarea anumitor condiţii, între care consultarea reprezentanţilor partidelor parlamentare, chiar dacă uneori această condiţie este subînţeleasă. In Adunarea Constituantă au fost numeroas discuţii cu privire la această idee, exista o teamă faţă de trecut, imaginea fostului dictator era prezentă, instinctiv se respingeau şi formule care reprezentau constante ale dreptului public contemporan. Este adevărat că o stare alergică faţă de prerogativele Preşedintelui Republicii, îndeosebi în procedura de investitură a Guvernului, s-a creat şi datorită asocierii instituţiei (funcţiei) cu persoana celui care ocupa funcţia în acel moment. Am mai scris despre acest fenomen, cu siguranţă unele din soluţiile constituţionale ar fi arătat altfel dacă senatorii şi

89 Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în Constituţia României comentată şi adnotată, op.cit., pag.227.

deputații ar fi reușit să se detașeze de actorii scenei politice de atunci și chiar de propriul lor statut, să se fi văzut doar aleși ai națiunii într-o Adunare Constituantă. Din păcate, mulți s-au văzut senatori sau, după caz, deputați pe viață și de aici dificultatea de a înțelege și a accepta unele din soluțiile propuse de Comisia Constituțională, cum a fost și cea a alegerii indirecte a Senatului etc.

Pe de altă parte, se acumulase o experiență politică în materia învestiturii Guvernului, pe baza soluțiilor legislative din Mini-Constituția Provizorie (Decretul-Lege nr.92/1990), care nu putea rămâne fără consecințe asupra textelor Constituției. Se știe că Decretul-Lege nr.92/1990 prevedea atât dreptul Președintelui Republicii de a numi Primul-Ministru, cât și dreptul Parlamentului, mai exact a fiecărei Camere în parte, de a vota nominal lista Guvernului, nefiind foarte clar dacă Primul-Ministru trebuia sau nu să primească votul Camerelor, adică să fie pe listă. De asemenea, s-a mai pus și întrebarea ce rost are numirea unui Prim-Ministru de către Șeful Statului când el s-ar putea să nu primească votul Parlamentului? Este logic să vorbim despre această funcție atâta timp cât nu s-au epuizat procedurile legale de învestitură?

Date fiind acest considerente teoretice și practice încă din faza Proiectului Constituției, influențată și de soluția spaniolă, Comisia de redactare a proiectului de Constituție a schimbat optica față de Tezele, publicate în decembrie 1990, reținându-i Președintelui Republicii numai dreptul de a desemna un **candidat** pentru funcția de Prim-Ministru. Textul din proiectul Constituției a fost acceptat de către Adunarea Constituantă fără nici o modificare, conținutul său fiind următorul: "Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament" (art.102 alin.1 din Constituție).

Acest text recunoaște partidelor politice parlamentare calitatea de subiecte în raporturile de drept public, mai exact în raporturile de drept constituțional și, după caz, de drept administrativ, în virtutea căreia ele au dreptul de la pretinde Președintelui României să le consulte. Cum anume face Președintele consultarea partidului care are majoritatea absolută ori, după caz, a tuturor partidelor prezente în Parlament este o chestiune care nu mai are relevanță constituțională, ea ține de practica vieții politice, până la urmă de stilul Președintelui Republicii ca om politic. Se subânțelege, dacă Președintele nu consultă un partid parlamentar, indiferent care este numărul parlamentarilor acestuia, se face vinovat de încălcarea Constituției, cu toate consecințele care decurg de aici. Textul este redactat de așa natură încât să poată permite explorarea a cât mai multe posibililtăți, în pertractările politice dintre Președintele Republicii și partidele

politice. Din fericire în Adunarea Constituantă a triumfat această soluție, a fost un puternic curent de opinie, în considerațiunea "Primului Soare" al Carpaților, liderul unic la nivel național al partidului ce avea majoritatea în Adunarea Constituantă, de a se prevedea obligația desmnării șefului partidului care a câștigat alegerile[90].

Prin urmare, Președintele României poate desemna un candidat politic, un șef de partid sau alt fruntaș al unui partid politic, dar poate desemna și un canidat "neînregimentat" politic într-un partid, cum a fost cazul după alegerile parlamentare din septembrie 1992.

Este în afară de orice îndoială că Președintele României nu poate desemna decât un candidat care va fi susținut de un partid sau de mai multe partide, așa lum a reieșit din negocierile politice, partidele care-și asumă responsabilitatea guvernării. **În sistemul nostru constituțional nu este de conceput un candidat la funcția de Prim-Ministru fără un puternic sprijin din partea unor partide politice, indiferent dacă persoana candidatului este om politic sau tehnocrat.** Nimic nu oprește ca sprijinul politic de partid, concretizat în votul de investitură, să nu însemne și asumarea responsabilității guvernării de către acel partid sau acele partide politice, ipoteză în care vom vorbi despre un "guvern de tehnicieni", chiar dacă el cuprinde și oameni politici. Practica vieții politice arată că la asemenea formule se ajunge în situații de excepție, ca ultimă soluție pentru a evita dizolvarea Parlamentului sau pentru a depăși un moment politic mai delicat în viața țării.

2. Solicitarea votului de investitură

În cea de-a doua etapă, centrul de greutate cade pe candidatul la funcția de Prim-Ministru, care are numai 10 zile la dispozuitie pentru a întocmi programul politic al guvernării pe care intentionează s-o facă, precum și lista Guvernului. Constituția nu precizează, dar se subânțelege din textul art.102, programul guvernării se întocmește împreună cu partidul sau partidele, care, urmare a negocierilor politice purtate cu Președintele României, vor sustine Guvernul. În

[90]Ne-am exprimat atunci părerea că în viitor, este greu de admis un partid cu majoritate absolută în Parlament și că se vor forma coaliții de partide pentru a susține Guvernul, ceea ce alegerile din 1992 au confirmat. Partidul cu majoritatea zdrobitoare din Constituantă nu numai că n-a câștigat alegerile din 1992, dar a dispărut pur și simplu din viața politică a țării, încă din timpul Constituantei s-a divizat (fracționat), ca apoi fracțiunile principale să-și schimbe denumirea.

ipoteza unei asumări a responsabilității guvernării de către un singur partid politic este evident că programul ce-l va prezenta candidatul la funcția de Prim-Ministru va reflecta programul politic al acelui partid. Lucrurile se complică în ipoteza asumării responsabilității guvernării de două sau mai multe partide politice, când programul candidatului la funcția de Prim-Ministru trebuie să reflecte linii și priorități din mai multe programe de partid. Este posibil ca și în aceste condiții programul candidatului să fie axat pe programul politic al unui singur partid la care achiesează partenerul sau partenerii politici de guvernare. Constituția admite orice posibilitate, fiind pînă la urmă, o problemă de natură exclusiv politică, care privește jocurile și raporturile dintre partidele politice, dintre acestea, pe de o parte, și electorat, pe de altă parte, dintre majoritate și opoziție.

Totodată, este posibil ca programul să fie elaborat pe platforma unui singur partid, care și-a asumat sarcina guvernării, și să fie susținut numai în Parlament de alte partide, cum a fost cazul Guvernului Văcăroiu între 1992-1994. De aici deducem că o majoritate parlamentară formată din coaliții de partide nu este, în mod necesar, și o coaliție guvernamentală. **Tocmai de aceea, în logica procedurii de învestitură la care ne referim trebuie admis că orice schimbare în compoziția politică a forțelor care și-au asumat sarcina guvernării, cu implicații asupra conținutului programului de guvernare, presupune un nou vot de învestitură.** Aici nu suntem într-o simplă remaniere guvernamentală, suntem în situația schimbării programului de guvernare, or potrivit art.101 alin.1 programul de guvernare trebuie "acceptat de Parlament". Desigur, **dacă la guvernare, în timpul mandatului unui Guvern, se asociază și alt partid ori într-o coaliție guvernamentală intră și alt partid, dar pentru realizarea aceluiași program, un nou vot de învestitură nu mai apare ca fiind necesar.**

Candidatul la funcția de Prim-Ministru, se subânțelege, poate să-și depună mandatul Președintelui Republicii înainte de împlinirea termenului de 10 zile, dacă apreciază că nu va reuși să obțină sprijin politic necesar și, în orice caz, dacă nu a solicitat votul de încredere în acest interval. Președintele României este obligat să-i retragă mandatul, începând noi consultări politice pentru desemnarea unui nou candidat la funcția de Prim-Ministru. **Cu toate acestea, termenul de 10 zile nu poate fi privit ca un termen de decădere, el are, fără îndoială, importanța sa, dar nu se poate spune că prelungirea discuțiilor politice asupra programului și a listei Guvernului peste cele 10 zile, duce la imposibilitatea solicitării votului de învestitură, când, în fapt, este creată voința politică de a susține acel Guvern.** Nu ar fi absurd să se interpreteze în

acest sens, nu s-ar întoarce acest termen chiar împtriva raţiunii sale majore de a fi, anume sprijinirea procedurii de formare a Guvernului? Procedura nu este un scop în sine, ea trebuie să conducă la Guvern, deci la înlăturarea situaţiei de criză politică în care se găseşte ţara, tocmai de aceea în dreptul public vorbim despre o "elasticitate" a procedurilor, a instituţiilor în general, care nu este de conceput în dreptul privat. **Este aici una din deosebirile esenţiale dintre dreptul public şi dreptul privat.** Aşa cum ne-am exprimat împreună cu Mihai Constantinescu, termenul de 10 zile semnifică, "limita de la care Preşedintele României poate retrage candidatului mandatul acordat spre a începe noi negocieri"[91].

3. Acordarea votului de încredere şi rolul Curţii Constituţionale de garant al respectării Constituţiei

Votul de încredere, spre deosebire de soluţia din Decretul-Legea nr.92/1990, se acordă de cele două Camere ale Parlamentului, în şedinţă comună, textul în discuţie având următoarea redactare: "Programul şi lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună. Parlamentul acordă încrederea Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor" (art.102 alin.3). Acest text scoate în evidenţă egalitatea celor două Camere sub aspectul implicării lor politice, ceea ce, logic, conduce la soluţia moţiunii de cenzură, de asemenea, în şedinţa lomună a Camerelor, cum se prevede, de altfel, în art.112 al Constituţiei.

Este de observat că legiuitorul constituant român precizează în mod clar că are loc "o dezbatere", nu o simplă prezentare sau o pură informare, cum se prevede în alte Constituţii. Aceasta înseamnă luări de cuvânt, după regulile vieţii parlamentare, formularea de observaţii, propuneri, luări de atitudine politică etc., iar membrii echipei guvernamentale pot fi chemaţi în faţa Comisiilor de specialitate ale Camerelor, practică ce a început să se contureze deja. Este de la sine înţeles că în urma dezbaterilor, programul prezentat poate fi modificat, aici este şi o problemă de acord politic între partidele care vor susţine echipa guvernamentală. Nimic nu opreşte ca anumite modificări să se facă tocmai pentru a da satisfacţie partidelor ce se vor constitui în opoziţia parlamentară ori anumitor grupuri de presiune, cum ar fi organizaţiile sindicale etc.

Textul constituţional este foarte limpede în ceea ce priveşte modul de exprimare a votului, **acesta are ca obiect programul, evident forma finală, şi lista în ansamblul ei a Guvernului, nu fiecare membru în parte.** Este altă deosebire de esenţă faţă de soluţia consacrată prin Decretul-Lege nr.92/1990.

---

91 Mihai CONSTANTINESCU, Antonie IORGOVAN, în op.cit., pag.229.

Nimic nu opreşte ca pe parcursul dezbaterilor parlamentare candidatul la funcţia de Prim-Ministru să opereze modificări în lista Guvernului, la fel cum se pot opera modificri în Programul politic propus.

Faţă de art.101 alin.3, coroborat cu art.116 alin.1 rezultă că lista Guvernului nu poate cuprinde decât numărul de miniştri, corespunzător ministerelor existente, organizate prin lege. **Constitutia noastră nu îngăduie să se creeze noi ministere sau să reorganizeze cele existente prin procedura de formare a noului Guvern, lucru care s-a întâmplat cu prilejul învestiturii Guvernului Văcăroiu.**

Se pune întrebarea ce autoritate a statului se poate sesiza dacă acest comportament şi aceste practici neconstituţionale se vor repeta? Răspunsul este foarte simplu, **Curtea Constituţională**, temeiul fiind spiritul Constituţiei, necesitatea garantării supremaţiei sale şi cu privire la jocul partidelor politice, în procedura de învestitură a Guvernului. A interpreta că nu poate fi sesizată Curtea Constituţională în atari situaţii echivalează cu a contesta relaţia de interferenţă dintre **democraţie şi statul de drept.** Faptul că nu este prevăzută expres această prerogativă pentru **Curtea Constituţională** nu este un argument de a contesta necesitatea ei. Este, desigur, o imperfecţiune în redactarea Constituţiei, datorată, cum s-a mai arătat, orgoliului nemăsurat şi lipsei de informaţie al unor membri din Adunarea Constituantă, dar a ne menţine pe linia lucrurilor fără logică înseamnă a reduce spiritul ştiinţific al Constituţiei la politicianismul constituţional. Or, spiritul ştiinţific al edificiului constituţional obligă la soluţii de contracarare a comportamentului neconstituţional al forţelor politice, subiecte într-o procedură constituţională, de formare a uneia dintre instituţiile politice ale ţării. **In caz contrar, ar trebui să admitem că aplicarea şi respectarea Constituţiei depinde exclusiv de capriciile partidelor care formează majoritatea parlamentară, ceea ce este de neconceput într-un stat de drept.** Una dintre raţiunile pentru care s-au înfiinţat Curtea Constituţională o reprezintă apărarea minorităţii parlamentare, ceea ce prevede, de altfel, Constituţia noastră în cazul legiferării. Faţă de particularitatea litigiului suntem de părere că nu numai subiectele prevăzute de art.144 lit.a poate sesiza Curtea Constituţională, dar şi un grup parlamentar, subiect prevăzut de art.144 lit.b[92], deşi rămâne de discutat dacă nu se poate sesiza Curtea Constituţională şi din oficiu. **Dacă Curtea**

---

92 O discuţie în acelaşi sens se poate face şi cu privire la sesizarea Curţii pentru îndeplinirea unora din atribuţiile prevăzute expres de Constituţie, cum ar fi judecarea "contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic" (A se vedea Antonie Iorgovan, Despre politizarea sindicatelor şi sfidarea Constituţiei, în Adevărul" din 1 septembrie 1994, pag.2)

Constituțională ajunge la concluzia că votul de învestitură s-a dat cu încălcarea Constituției, se subânțelege, că în baza art.145 alin.2 din Constituție, subiectele implicate: Președintele României, Candidatul la funcția de Prim-Ministru și grupurile parlamentare ale partidelor care au susținut Guvernul vor trebui să reia negocierile politice, pentru a se ajunge la o formulă de Guvern constituțională.

În cazul neacordării votului de încredere, procedura de învestituă se reia, Președintele Republicii va organiza noi consultări politice, pentru a desmna un nou candidat. Este posibil ca să fie desemnată aceeași persoană, textul Constituției nu interzice, aici este, în fond, o problemă de "cântar politic" și de "pact politic".

4. Numirea Guvernului și jurământul de credință

După obținerea votului de încredere, Președintele României, potrivit art.85 alin.1 din Constituție, numește Guvernul, abia prin decretul prezidențial, strict formal-juridic, candidatul la postul de Prim-Ministru devine Prim-Ministru ș.a.m.d.

Esențial, însă, în procedura de învestitură este votul Parlamentului, el are valoare de fapt juridic, care marchează încheierea unui contract de guvernare, între Parlament, prin voința majorității și Candidatul la funcția de Prim-Ministru, fiind o caracteristică a regimului parlamentar. Așa se explică de ce Guvernul va răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului, cum se prevede, de altfel, în art.108 al Constituției.

Actul de numire al Președintelui României rămâne fără consecințe juridice în ceea ce privește raporturile sale cu Guvernul, ele rezultă, în primul rând, din textele Constituției referitoare la atribuțiile și actele Președintelui, iar din coroborarea acestor texte cu cel al art.108 ajungem la conclulzia că, la noi, există un semiprezidențialism atenuat, cum ne-am exprimat deja.

Procedura de investitură, presupune așadar, un complex de raporturi de drept public în care ne apar ca subiecți Președintele României, Candidatul la funcția de Prim-ministru, Parlamentul , Guvernul și Curtea Constituțională.

Potrivit art.103 alin.d din Constituție, Primul-Ministru și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui Republicii, jurământul de credință, prevăzut de art.82 adică pentru Președinte. Data depunerii jurământului reprezintă data de la care Guvernul, în întregul său, și fiecare membru în parte își **exercită mandatul.**

§ 6. Durata mandatului şi statutul membrilor Guvernului

1. Durata mandatului Guvernului

Durata mandatului Guvernului, strict teoretic, într-un regim parlamentar, este dată de durata mandatului Parlamentului, respectiv, într-un regim prezidenţial de durata mandatului Preşedintelui Republicii, cu precizarea că în acest din urmă caz, cel puţin pentru "modelul" nord-american, nu putem vorbi despre Guvern decât în sens larg (adică de o anumită echipă a executivului, identificată după şeful executivului - Preşedintele Republicii).

Referindu-ne numai la regimul parlamentar, precum şi la cel semi-prezidenţial, vom reţine că, în realitate, durata mandatului Guvernului este dată de **durata** majorităţii parlamentare. Viaţa politică mondială ne oferă constant exemple de alegeri anticipate, urmare a dizolvării Parlamentului. Noul Parlament, rezultat din alegeri, va începe, firesc, un nou mandat (de regulă, stabilit la 4 sau 5 ani)[93], dar nimic nu poate garanta că nici acest mandat nu va fi dus până la capăt, ajungându-se la noi alegeri anticipate ş.a.m.d. Sunt ţări cu tradiţii democratice încă din Antichitate, exemplul tipic Italia, unde, cel puţin după război, regula a reprezentat-o organizarea de algeri anticipate şi nu alegeri la expirarea mandatului, ceea ce a caracterizat şi viaţa politică din România, în baza Constituţiilor din 1866 şi 1923[94].

---

93 Faţă de datele din 1986, reţinute în lucrarea "Les Parlaments dans le monde", din totalul de 83 de state investigate, 26 aveau o Cameră inferioară sau Parlamentul unicameral cu un mandat de 3 ani, iar 47 cu un mandat de 5 ani; restul: o ţară cu un mandat de 2 ani; 6 ţări cu un mandat de 6 ani şi 3 ţări cu un mandat de 6 ani. Cât priveşte Camera superioară sau, după caz, Camera frederală existente în 28 de state: situaţia era egală. 6 state cu un mandat de 4 ani şi, respectiv, cu mandat de 5 ani; restul: o ţară cu un mandat de 3 ani; 7 ţări cu un mandat de 6 ani; o ţară cu un mandat de 8 ani; 2 ţări cu un mandat de 9 ani; 3 ţări cu un mandat variabil şi 2 ţări cu un mandat permanent - până când este retras (A se vedea Le Parlaments dans le monde,Union Interparlementaire, 2-e edition, vol.I, Bruxelles, 1986, pag.19, Tableau 1E).

94 Prin urmare, trebuie să facem o distincţie foarte clară între noţiunea de **durată legală a mandatului Guvernului** şi **noţiunea de stabilitate guvernamenttală**. A se vedea pentru o analiză comparativă a legislaţiei şi a practicii guvernamentale din ţările Uniunii Europene, Jacques Ziller, Administrations comparees, Les systemes politico-administrtifs de l Europe des Douze, Montchkrestien, Paris, 1993, pag.122 şi urm.). Spre pildă, cu privire la Danemarca, autorul remacă că durata mandatului guvernamental variază, fiind rare cazurile când aceasta a coincis cu durata legislaturii în ansamblul ei, dar au fost, de asemenea, foarte rare situaţiile când un Guvern a funcţionat mai puţin de un an (idem, pag.122-123).

Potrivit art.109 alin.1 din Constituția României, **Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale**[95]. Până la această dată Guvernul este, deci, în plenitudinea prerogativelor, cu excepția rezervelor impuse de "prelungirea mandatului Parlamentului", iar după această **dată** și "până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern", el devine Guvern demisinar și va îndeplini "numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice", cum se arată în art.109 alin.4. Cum rezultă și din explicațiile de mai jos, sintagma "până la data validării alegerilor parlamentare generale" trebuie înțeles că se referă la validarea mandatelor deputaților și senatorilor. In mod firesc, deci, până ce Parlamentul, rezultat din alegeri, nu este încă în situația să-și manifeste voința, Parlamentului anterior ființează în continuare. In schimb, o dată validate mandatele deputaților și senatorilor, noul Parlament va trebui să-și exprime propria sa opțiune cu privire la componența Guvernului și programul

---

[95] Este de menționat că, potrivit Constituției, cele două Camere sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit numai prin lege organică și numai în caz de război ori de catastrofă. Alegerile pentru noul Parlament vor avea loc în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau, după caz, de la dizolvarea vechiului Parlament, iar Parlamentul nou ales este convocat de către Președintele României, în termen de maxim 20 de zile de la data alegerilor. De la data la care a expirat mandatul Parlamentului, adică **din ziua în care se împlinesc 4 ani de la alegeri și până la data întrunirii legale a noului Parlament** are loc o prelungire a mandatului vechiului Parlament. Au fost amîple discuții în Adunarea Consstituantă cu privire la această chestiune, în Proiectul de Constituție fiind consacrat formula unei delegații temporare, soluție respinsă de Adunarea Constituantă. Textul era următorul. "Până la întrunirea noilor Camere, prerogativele Parlamentului sunt exercitate de o delegație temporară, alcătuită potrivit configurației politice a Parlamentului precedent. Organizarea și funcționarea delegației temporare se stabilesc printr-o lege organică. In perioada de funcționare a delegației temporare, nu poate fi revizuită Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. La întrunirea noului Parlament, delegația temporară prezintă un raport asupra activității desfășurate" (art.59 alin.4 din Proiectul Constituției României, prezentat Adunării Constituante de către Comisia de redactare a proiectului în luna iulie 1991) Chiar și în formula prelungirii mandatului, a fost reținută rezerva cu privire la competență, anume imposibilitatea revizuirii Constituției și a legiferării în materiile rezervate legilor organice (art.60 alin.4 teza II din Constituție). Constatăm, așadar, că **Parlamentului** îi încetează mandatul pe data împlinirii a **4 ani** de la alegeri, iar **Guvernului** pe data **validării noilor alegeri.** Se subînțelege că în timpul "prelungirii mandatului vechiului Parlament" (perioadă ce nu poate depăși trei luni plus 20 de zile, adică maxim 112 zile, dacă ar fi să ne raportăm la intervalul iulie - octombrie) Guvernul, deși este în exercițiul mandatului, **nu poate propune Președintelui României modificări la Constituție** (prerogativă prevăzută de art.146 alin.1), pe de o parte, și **nu poate avea inițiative legislative în materiile rezervate legilor organice**, pe de altă parte. **Situația se schimbă** în ceea ce privește prerogativele Guvernului, atunci când are loc o "prelungire a mandatului", și nu o **continuare a mandatului constituțional** pe perioada în care are loc "**prelungirea mandatului parlamentar**" (cele 112 zile). "**Prelungirea mandatului guvernamental** are loc pe fondul **continuității mandatului parlamentar**, adică ca efect al **demiterii** Guvernului, pentru una din situațiile prevăzute de art.109 alin.2 din Constituție. In această perioadă de "prelungire" a existenței Guvernului, acesta "îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice".

acestuia, pentru ca ele să corespundă configurației politice rezultate din alegeri"[96].

Mandatul Guvernului poate înceta și înainte de "data validării alegerilor parlamentare generale", adică, într-o formulă generică, ca urmare a **demiterii** sale. Potrivit art.109 alin.2 din Constituție, Guvernul este **demis:** a) în urma adoptării unei moțiuni de cenzură; b) în urma pierderii de către Primul-Ministru a calității de membru al Guvernului. Din coroborarea art.109 alin.2 cu art.105 din Constituție, rezultă că Primul-Ministru își pierde calitatea de membru al Guvernului ca urmare a : 1) demisiei; 2) decesului; 3) pierderii drepturilor electorale[97]; 4) intervenției unei stări de incompatibilitate[98]; 5) imposibilității de a exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile[99]; 6) suspendării [100]; 7) intervenției altor cauze prevăzute de lege[101].

---

96 Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în colectiv, Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., pag.245.

97Potrivit art.34 alin.2 nu au drept de vot debilii sau alienații mintali, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale. La acestea, pentru exercitarea dreptului de a fi ales, Constituția, în art.16 alin.3, mai adaugă: "numai cetățenia română și domiciliul în țară". Prin urmare, strict teoretic, Primul-Ministru își pierde drepturile electorale dacă: a) este pus sub interdicție pentru alienație mintală:; b) este condamnat la pierderea drepturilor electorale: c) dobândește și altă cetățenie și d) își stabilește domiciliul în străinătate.

98Se subânțelege că sunt avute în vedere atât incompatibilitățile expres prevăzute de Constituție (art.104 alin.1), cât și incompatibilitățile prevăzute de lege la care Constituția face trimitere (ex.îndeplinirea unei funcții de reprezentare profesională cu caracter național, cum rezultă din art.3 alin.2 al Legii nr.37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României).

99Se subânțelege că în ipoteza în care Primul-Ministru își va prelua funcția după o absență mai mare de **45 de zile,** el va conduce un **Guvern demisionar,** care are exclusiv sasrcini de "administrare a treburilor publice", până la "depunerea jurământului de membrii noului Guvern".

100Prerogativa pe care o are Președintele Republicii, de a suspenda membrii Guvernului "dacă s-a cerut urmărirea penală" a acestora (art.108 alin.2) privește, fără îndoială, și pe Primul-Ministru, care, cum s-a văzut, este "membru al Guvernului", însensul larg al termenului, face parte din Guvern, fiind chiar șeful acestuia.

101Ar putea fi vorba de Legea responsabilității minis teriale, cum am arătat și cu alt prilej (A se vedea Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în op cit.,pag.233)

2. Condiții pentru funcția de membru al Guvernului

Din succinta prezentare a dreptului comparat, reiese că fiecare legiuitor constituant stabileşte anumite condiții pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a deveni membru al Guvernului, indiferent de formula investiturii. Ca regulă, se cer condițiile pentru a fi deputat, dar apar şi alte condiții de domiciliu, de studii, de naționalitate etc., iar uneori sunt cerute condiții speciale de studii pentru anumite funcții de miniştri (ex.studii juridice pentru ministrul justiției). De asemenea, dreptul comparat este caracterizat de o serie de incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului, care variază, în principal, după natura regimului politic consacrat. Esențial în definirea statutului juridic al membrului Guvernului este compatibilitatea sau incompaltibilitatea acestei funcții cu alte funcții publice, precum şi cu funcții private. **Ce mai poate fi, ca persoanal publică, un membru al Guvernului şi, mai ales, ce afaceri private poate el face? Este în consonanță cu principiile democrației şi ale unui stat de drept, ca ministrul justiției, de exemplu, să fie şi preşedintele unei organizații profesionale a juriştilor? Este normal ca ministrul comerțului să fie şi mare comerciant ori ministrul muncii să fie şi lider sindical?**

În ceea ce priveşte condițiile, într-o formă implicită, Constituția României cere drepturile electorale, mai exact existența drepturilor electorale, precizându-se, în art.105 că **pierderea acestora** duce la încetarea funcției de membru al Guvernului. De vreme ce legiuitorul constituant foloseşte pluralul - "drepturile electorale", înseamnă, logic, că pentru condiția vârstei ne vom opri la 18 ani împliniți, vârsta de la care se poate exercita unul dintre drepturile electorale - dreptul de vot. Nu pot intra în discuție debilii sau alienații mintal, puişi sub interdicție şi nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale,care, potrivit art.34 alin.2 din Constituție, **nu au drept de vot.** La toate acestea se mai adaugă şi condiția exclusiv a cetățeniei române, precum şi condiția domiciliului în țară, prevăzute pentru toate funcțiile şi demnitățile publice de art.16 alin.3: "Funcțiile şi demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română şi domiciliul în țară".

Cum am arătat şi în altă lucrare, se poate vorbi despre o tradiție la noi în ceea ce priveşte formația profesională pentru anumite funcții din Guvern, între care numirea unui jurist de profesie la ministerul justiției sau a unui ofițer de

carieră la ministerul armatei[102]. Dacă în ceea ce priveşte profesia de jurist a ministrului justiţiei, tradiţia s-a transformat într-o normă cutumiară, reflectată şi de legea de organizare judecătorească[103], cât priveşte militarul de carieră la armată sau la interne, trebuie reţinut că formula este desuetă, ea poartă patina vremurilor de pionierat ale regimurilor democratice fiind, însă, la mare cinste în regimurile totalitare, motiv pentru care la remanierea Guvernului Văcăroiu, din primăvara anului 1994, s-a renunţat şi la noi la această soluţie[104].

3. Incompatibilităţi ale funcţiei de membru al Guvernului

În privinţa incompatibililtăţilor, legiuitorul constituant român, după ce consacră expres anumite aspecte, art.104, alin.1, face trimitere la legea organică, înţelegându-se că este vorba, în primul rând, de Legea de organizare şi funcţionare a Guvernului.

Din analiza acestor dispoziţii, rezultă că funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu oricare "funcţie publică de autoritate", cu excepţia celi de **deputat** sau de **senator.** Specific sistemului parlamentar este cumulul dintre calitatea de parlamentar şi cea de membru al Guvernului, majoritatea Constituţiilor nu prevăd, însă, o obligaţie în acest sens. Nu este, însă, de conceput ca un parlamentar, adică un ales al poporului, să deţină o funcţie care să-l pună într-un raport de subordonare faţă de un membru al Guvernului, indiferent dacă acesta este, la rândul său, parlamentâr. Ar fi o forţare şi deturnare a principiilor statului de drept, impuse ca veritabile constante ale democraţiilor constituţionale

---

[102]Antonie Iorgovan, Valentina Gilescu, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Universitatea Bucureşti, 1986.

[103]Potrivit art.47 alin.2 din Legea nr.92/1992 (publicată în Monitorul Of.nr.197 din 13 august 1992), ministrul justiţiei precum şi locuitorii săi, respectiv persoanele de specialitate juridică din Ministerul Justiţiei pe timpul exercitării funcţiei, sunt asimilaţi cu magistraţii. Apoi, nu trebuie uitat că, potrivit art.133 alin.1, din Constituţie, Ministrul Justiţiei prezidează, în anumite situaţii, Consiliul Superior al Magistraturii, care este format din magistraţi (judecători şi procurori), aleşi pentru o durată de 4 ani, de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună. Cum ar putea o persoană să prezideze, chiar fără drept de vot, un atare organism, care cel puţin teoretic, este de presupus că este format din cei mai profunzi profesionişti ai dreptului, când nu are formaţie juridică?

[104]De aici nu trebuie înţeles că de-a lungul istoriei moderne a României nu au fost miniştri civili la ministerul armatei; o asemenea situaţie, paradoxal, a existat şi în timpul primului rizboi mondial, surprinsă într-un pasaj memorabil de Nicolae Iorga în Memoriile sale, cum vom arăta într-o notă ulterioară.

contemporane. Guvernul este supus controlului parlamentar, deputații au dreptul de a adresa întrebări și interpelări miniștrilor cu privire la activitatea funcționarilor din subordine. Ce s-ar întâmpla dacă majoritatea funcționarilor din subordinea miniștrilor ar fi tocmai parlamentarii care trebuie să ceară explicații ministrului? Ar însemna, pur și simplu, un blocaj instituțional, un paradox juridic, unii și aceiași oameni sunt și "executanți" și "cenzori" în una și aceeași cauză. Așa ceva era specific fostei Marii Adunări Naționale, dar nu poate fi acceptat într-o adevărată democrație și într-un veritabil stat de drept.

În mod similar, acest raționament se aplică și membrilor Guvernului, indiferent că sunt sau nu parlamentari. **Nu este posibil ca un ministru, care este șeful administrației specializate respective, să fie și director în același minister sau în alt minister.** Ar însemna că își dă ordine lui însuși.

În practică au apărut numeroase discuții în legătură cu semnificațiile expresiei "funcții publice de autoritate", interesând îndeosebi, dacă intră aici funcțiile din "consiliile de administrație" ale societăților comerciale cu capital de stat, funcțiile de consilieri locali, funcțiile didactice, funcțiile de directori la edituri și la diferite publicații. Textul constituțional are filozofia sa, se pot face multe speculații în jurul său, nu de puține ori se construiesc întregi teorii pentru un caz particular[105], dar înțelegerea și aplicarea lui exactă este, până la urmă, o chestiune de bun simț. Cum se poate pretinde că funcția de profesor universitar, de exemplu, este incompatibilă cu cea de ministru, inclusiv la învățământ? Ar fi absurdă o atare interpretare, un profesor universitar este o autoritate științifică și didactică, dar nu o autoritate publică, care apelează la coerciționea statală. În schimb, funcțiile de director, prorector, decan etc., deci funcțiile de conducere din învățământ, deși funcții didactice, potrivit legislației în vigoare, au caracterul unor "funcții publice de autoritate".

De aici putem formula un criteriu general, orice funcție de conducere din organele administrative ne apare ca o funcție publică de autoritate, incompatibilă cu funcția de membru al Guvernului. De asemenea, intră în această sferă funcțiile de conducere ale diferitelor servicii publice

105 De pildă, ministrul culturii din prima formulă a Guvernului Văcăroiu a fost și Președintele Consiliului Național al Cinematografiei în mod evident organ central de specialitate al administrației de stat, cum rezultă din Decretul-Lege nr.80/1990. Nu mai vorbim că această din urmă funcție era incompatibilă și cu funcția de parlamentar pe care o avea persoana în cauză, aspecte care n-au fost sesizate nici de Comisia parlamentară de validare, nici de "vigilenții savanți" în drept ai opoziției, cu prilejul votului de învestitură. După un autor, în sfera funcțiilor publice de autoritate se integrează numai persoanele "care sunt membre ale organelor colegiale sau unipersonale, care exercită puterea publică, respectiv cele care au competența de a pune în aplicare dispozițiile legale sau dispoziții cuprinse în decizii judiciare, fără a face apel la o altă autoritate administrativă" (Ion Vida, Puterea executivă și administrația publică, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1994, pag.84)

administrative, cum ar fi funcţiile de conducere a serviciilor publice din învăţământ (rector, decan etc) din sănătate (director de spital, director de policlinică etc), nu însă şi funcţia de specialist într-un asemenea serviciu public (profesor la facultate, medic la spital, cercetător la institut, redactor la o editură, redactor la o revistă etc.).

Sunt, de asemenea, funcţii publice de autoritate cele de consilieri locali şi judeţeni (consiliile locale şi consiliile judeţene fiind autorităţi ale administraţiei locale autonome), precum şi orice funcţie, aleasă sau numită, cu caracter public, prin care se execută legile, putându-se utiliza mijloace de coerciţiune şi sancţiune statală.

Legiuitorul constituant român a prevăzut că funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial, fiind vorba de reflectarea unei soluţii din Constituţia Franţei. "Funcţiile membrilor Guvernului sunt incompatibile cu exercitarea oricărui mandat parlamentar, a oricărei funcţii de reprezentare profesională cu caracter naţional şi a oricărui serviciu public sau activităţi profesionale" (art-23)[106].

4. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului

Funcţia de membru al Guvernului, cum s-a arătat mai sus, în cazul Primului-Ministru, încetează, conform art. 105 şi 106 din Constituţia noastră, în urma demisiei, decesului, revocării, pierderii drepturilor electorale, incompatibilităţii, imposibilităţii exercitării funcţiei mai mult de 45 de zile, a suspendării, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege.

Faţă de explicaţiile deja date, se impune a preciza că **revocarea** unui membru al Guvernului poate interveni **numai într-o situaţie normală,** concretizându-se o **remaniere guvernamentală** (art.8 alin.2), pe când **suspendarea intervine într-o situaţie anormală,** când s-a cerut urmărirea penală a respectivului membru al Guvernului (art.108 alin.2). In ambele situaţii competenţa **revocării** aparţine Preşedintelui Republicii.

Fără a intra în detalii, ne rezumăm numai al preciza că **revocarea** nu are semnificaţia unei sancţiuni, ci a unei **măsuri juridice,** care reflectă un joc politic al forţelor ce formează echipa guvernamentală; pe când **suspendarea are caracterul unei sancţiuni**, în sensul larg al termenului, mai exact a unei măsuri de siguranţă. **Suspendarea** intervine, cum ne-am exprimat în volumul anterior,

106 Este de menţionat că acest text a cunoscut două tentative de revizuire, în 1974 şi în 1977 (A se vedea Pierre Pactet, op.cit.,pag.407-408.

"pe terenul răului înfăptuit", fiind una dintre sancțiunile prin care se concretizează **răspunderea administrativ-disciplinară**[107].

Tradițional, în literatura de drept public, se folosește și noțiunea de **destituire,** pe care legiuitorul constituant a evitat-o, dar ea ar putea fi prezentă în legea responsabilității ministeriale . Putem considera că un membru al Guvernului este destituit dacă s-a adoptat, în condițiile art.112, **o moțiune de cenzură,** cu privire la activitatea sa. Pe data adoptării moțiunii de cenzuură, postul pe care l-a ocupat cel destituit devine vacant, fiind îndreptățit Președintele Republicii să facă o nouă numire, la propunerea Primului-Ministru. După părerea noastră, nimic nu oprește ca moțiunea de cenzură să vizeze numai unii membri ai Guvernului sau numai un membru al Guvernului, întrucât fiecare membru al Guvernului, potivit art.108 alin.1, răspunde politic în fața Parlamentului, atât pentru porpria activitate, cât și pentru activitatea Guvernului în ansamblu.

Față de cele subliniate în nota anterioară, va trebui admis că **destituirea** unui membru al Guvernulu, ca sancțiune specifică dreptului administrativ, intervine atât pentru a concretiza **răspunderea politică,** urmare a unei moțiuni de cenzură, cât și **răspunderea penală** (juridică), urmare a unei hotărâri judecătorești de condamnare. In acest din urmă caz, **destituirea** este o sancțiune **administrativă complementară unei sancțiuni penale principale**[108].

Mai reținem că Președintele Republicii, potrivit art.106 alin.3 din Constituție, poate desemna un alt membru al Guvernului, la propunerea Primului-Ministru, pentru a exercita atribuțiile celui care și-a prezentat **demisia,** a fost revocat, este în imposibilitate etc., dar numai pentru o perioadă de "cel mult 45 de zile". Rezultă că un membru al Guvernului, care este în imposibilitatea de a-și exercita funcția (ex.urmare a unei spitalizări sau misiuni în străinătate), își va pierde calitatea de membru al Guvernului numai după o perioadă de **45 de zile,**

[107]Cu titlu de ipoteză teoretică, ne întrebăm: ce se întâmplă dacă Curtea Supremă de Justiție nu reține, în sarcina celui suspendat, existența unei infracțiuni? Dacă prin hotărâre judecătorească definitivă se constată că ministrul suspendat nu a săvârșit o faptă penală, logic, trebuie admis că pe data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești încetează măsura suspendării, acesta reluându-și funcția. De altfel, instanța, prin dispozitiv, va trebui să dispună **anularea decretului prezidențial de suspendare** și obligarea Primului-Ministru de a accepta reluarea prerogativelor de către cel care a fost suspendat, fiind aspecte ce urcază a fi precizate expres în viitoarea lege a responsabilității ministeriale. Corespunzător, va trebui să admitem că pronunțarea unei hotărâri judecătorești de condamnare are ca efect **"transformarea"** sancțiunii provizorii a suspendării într-o **sancțiune definitivă a destituirii** din funcție, iar competența, în acest caz, aparține tot Președintelui României. Pe baza hotărârii judecătorești de condamnare, Președintele este obligat să emită **decretul de destituire,** aspect care, de asemenea, va trebui cuprins în **legea responsabilității ministeriale.**

[108]Vezi pentru detalii teoretice asupra problemelor de principiu, vol.III al tratatului nostru, pag.199 și urm., precum și pag.261 nota nr.151.

indiferent dacă în acest interval a fost numit, prin cumul, un ministru interimar sau nu. Nimic nu opreşte, însă, ca să intervină măsura **revocării,** în condiţiile art.85 alin.2, şi înainte de expirarea celor 45 de zile[109].

§ 7. Organizarea internă, atribuţiile şi funcţionarea Guvernului

1. Statutul Primului-Ministru

Majoritatea Constituţiilor reglementează anumite atribuţii pentru şeful Guvernului, atât pe linia organizării şi desfăşurării, sub aspect procedural, a activităţii acestuia, cât şi pe linia realizării sarcinilor Guvernului.

De pildă, în art.21 din Constituţia Franţei se menţionează că Primul-Ministru "conduce activitatea Guvernului"[110] şi răspunde de apărarea naţională. De asemenea, se precizează că Primul-Ministru asigură aplicarea legilor, iar sub rezerva art.13 din Constituţie, "exercită puterea reglementară" şi numeşte în funcţii civile şi militare. Textul la care ne referim dă dreptul, totodată, Primului-Ministru să împuternicească anumiţi miniştri cu unele din atribuţiile sale, pe de o parte, respectiv să suplinească pe Preşedintele Republicii, în anumite situaţii, pe de altă parte.

În spiritul acestor reglementări, devenite constante ale constituţionalismului contemporan, legiuitorul constituant român a reţinut: "Primul-Ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuţiile ce le revin" (art.106 alin.1). Observăm că operaţiile de conducere şi coordonare a membrilor Guvernului", spre a asigura unitatea politicii guvernamentale, nu se fac

---

[109]Sub aspect tehnic juridic, eliberarea din funcţie a membrului Guvernului aflat în "imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile" se face tot printr-un decret prezidenţial de revocare, la propunerea Primului-Ministru, fiind, în fond, un caz particular al remanierii guvernamentale.

[110]În unele Constituţii se prevede şi dreptul Primului-Ministru de a conduce aparatul Guvernului. Reţinem, cu titlu de exemplu, art.77 alin.3 din **Constituţia Austriei,** în care se menţionează: "Conducerea Cancelariei Federale este realizată de Cancelarul Federal, anumite activităţi din cadrul Cancelariei pot fi încredinţate miniştrilor". Alte Constituţii stabilesc dreptul Primului-Ministru de a fixa "liniile directoare ale politicii" pentru care îşi asumă responsabilitatea (ex.art.65 din **Constituţia Germaniei**). Constituantul german a reţinut, totodată, că în limita liniilor directoare stabilite de Cancelarul Federal, fiecare ministru federal dirijează departamentul său de o "factură autonomă şi sub respinsabilitate proprie, divergenţele de opinii dintre aceştia fiind rezolvate de Guvernul Federal". Cancelarul Federal, în acelaşi timp, "dirijează afacerile Guvernului" pe baza unui Regulament interior, adoptat de Guvernul Federal şi aprobat de Preşedintele Republicii federale. Un text similar se regăseşte şi în **Constituţia Greciei** (art.82 alin.2), după care Primul-Ministru "asigură unitatea Guvernului şi dirijează acţiunile sale", precum şi serviciile publice în general, spre a asigura aplicarea politicii guvernamentale în cadrele legii.

oricum, ci cu respectarea atribuţiilor specifice fiecărei funcţii, aşa cum au fost acestea stabilite cu prilejul investiturii, regulă cu o semnificaţie deosebită în cazul guvernelor ce au la bază coaliţii de partide. Cum am remarcat şi în altă lucrare, fără această regulă există riscul ca un Prim-Ministru autoritar să se substituie, în fapt, unui ministru, impunând o anume linie politică şi nu linia politică a Programului acceptat de Parlament[111].

Distinct de aceste atribuţii, care ţin de latura "organizării interne" a Guvernului[112], Primul-Ministru are anumite atribuţii ce ţin de realizarea sarcinilor politice ale Guvernului[113]: (a) prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, iar acestea urmează să fie dezbătute cu prioritate (art.106 alin.1 teza II); (b) propune Preşedintelui României revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului (art.85 alin.2); (c) cere Preşedintelui României să participe la anumite şedinţe de Guvern, când apreciază că prezenţa Preşedintelui este necesară; (d) contrasemnează, cu puţine excepţii, decretele prezidenţiale (art.99 alin.2); (e) semnează hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern (art.107 alin.4).

2. Biroul executiv şi aparatul Guvernului

Potrivit art.8 din Legea nr.37/1990, Guvernul îşi constituie un **Birou executiv** pentru rezolvarea operativă a problemelor curente şi pentru urmărirea aducerii la îndeplinire a măsurilor dispuse de Guvern. Acesta este compus din Primul-Ministru, miniştrii de stat, ministrul finanţelor, ministrul justiţiei, ministrul de interne şi ministrul apărării naţionale. Se arată, totodată, că normele de organizare şi funcţionare ale Biroului executiv se aprobă de Guvern.

Cât priveşte aceste dispoziţii, se ridică problema de a şti dacă ele **au sau nu o bază constituţională**. Apoi, chiar dacă admitem că ideea unui "Birou executiv" este compatibilă cu ideea de "organizare a Guvernului", ce este de domeniul legii organice (art.72 lit.c), trebuie să admitem că atâta timp cât legiuitorul constituant nu face referire expresă la un atare "birou", el nu poate

---

111 A se vedea Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în op.cit., p.234.

112 La sfera celor prevăzute de Constituţie trebuie adăugate şi cele prevăzute de art.17 din Legea nr.37/1990, anume numirea şi eliberarea din funcţie a: 1) secretarului general al Guvernului; 2) personalului din anumite compartimente ale Guvernului; 3) conducătorilor organelor din subordinea Guvernului, menţionaţi expres de lege; 4) secretarilor de stat care nu sunt membrii ai Guvernului. Legea menţionează că în îndeplinirea atribuţiilor ce-i revin, Primul-Ministru emite **decizii** cu caracter individual sau "privind organizarea internă a Guvernului". Se subînţelege că acestea sunt acte administrative ce pot forma obiectul unei acţiuni în contenciosul administrativ, respectiv legalitatea lor poate fi cercetată odată cu cercetarea legalităţii unei hotărâri de Guvern, fiind vorba, în fond, de constituţionalitatea lor, problemă, de asemenea, de competenţa instanţelor de contencios administrativ, cum s-a mai relevat în tratatul nostru.

113 Vezi pentru amănunte, Ioan Vida, op.cit., p.108-111.

apărea ca o autoritate publică de sine stătătoare, distinctă de Guvern. Este de menționat că asupra naturii juridice a unui asemenea organism s-au purtat aprinse discuții, chiar și atunci când existau referiri exprese în Constituție[114].

Față de noile realități juridice, Biroul executiv al Guvernului, în măsura în care existența sa este constituțională, nu poate apărea decât ca o **structură organizatorică internă fără capacitate juridică proprie**, fiind mai degrabă o chestiune care ține de organizarea muncii în cadrul Guvernului, decât de modul de realizare a atribuțiilor acestuia. Cu alte cuvinte, **Biroul executiv nu poate** emite acte administrative, el efectuează cel mult operațiuni administrative. Față de teoria **structurii administrative interne**[115], trebuie să facem distincție între **Biroul executiv** și alte **structuri interne** ale Guvernului, formate din membrii acestuia, cum ar fi comisii pe probleme, pe de o parte (în unele țări, cum s-a văzut, sunt Consilii ale miniștrilor pe probleme, dar cu fundament constituțional) și **aparatul Guvernului**, pe de altă parte.

Potrivit art.10 din Legea nr.37/1990, **Guvernul are un Secretar general**, condus de Secretarul general al Guvernului, cu rang de ministru, care participă la ședințele Guvernului, precum și la **ședințele Biroului executiv**. Structura organizatorică, atribuțiile și normele de funcționare ale Secretariatului general se aprobă de către Guvern, iar nomenclatorul funcțiilor, ca și salariul corespunzător fiecăruia sunt prevăzute în anexa la Legea organică, făcând parte integrantă din aceasta[116]. În esență și strict teoretic, **Secretariatul general** joacă rolul de "placă turnantă" pentru procesul decizional, culegând, ordonând și introducând informații înainte de de adoptarea **deciziei**, iar după adoptarea deciziei, concretizată, ca regulă, într-o hotărâre de Guvern[117], asigură comunicarea

---

[114] A se vedea Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației, 1983, p.150-152 și opiniile acolo citate.

[115] A se vedea pentru dezvoltări Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației, 1983, p.102-113.

[116] Întâlnim un număr de 29 de funcții, de la **șef sector**, expert, inspector de specialitate, consultant, translaor la arhivar, administrator, curier, bufetier, șofer, cameraman, fotograf etc. Este de menționat că prin acte normative ulterioare această anexă a fost modificată, în sensul amplificării sferei funcțiilor și funcția de **director**. În orice caz, Hotărârea Guvernului nr.520/8 august 1994, reglementează structura "aparatului de lucru al Guvernului", care "aparat", pe lângă Secretariatul general mai cuprinde un departament și un consiliu, problemă la care vom reveni (vezi nota nr.208).

[117] Teoria deciziei administrative reprezintă un capitol al cursurilor de știința administrației, fiind general admis că sfera **deciziei administrative** este mai mare decât sfera actelor administrative. Orice act administrativ este și o decizie administrativă, în sensul științei administrației, dar reciproca nu este adevărată. În ceea ce ne privește, identificând ca elemente ale deciziei: **analiza** și **hotărârea**, ne oprim la următoarea definiție: "**Decizia administrativă este categoria deciziei sociale prin care se determină soluțiile juridice și nejuridice ale organelor administrației publice pentru transpunerea în practică a valorilor politice exprimate în Constituție și lege**" (A se vedea și Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației, Universitatea din București, 1989, p.29-31).

acesteia la cei implicați, urmărind aplicarea și informând Guvernul despre acest proces. În fapt, Secretarul general, important lider al partidului de guvernământ, caută să implice cât mai mult aparatul pe care-l conduce în aspecte de ordin politic, deci în realizarea programului politic de guvernare al partidului pe care-l reprezintă, problemă care, de asemenea,necesită clarificări și delimitări legislative în viitor.

Pe de altă parte, **Biroul executiv**, respectiv **aparatul** (Secretariatul general) trebuie deosebite de organele centrale de specialitate ale administrației de stat, care funcționează "pe lângă Guvern"[118]. Aceste organe sunt subiecte, în nume propriu, în raporturile de drept administrativ, având competență și capacitate de drept public, cu toate consecințele ce decurg de aici, în plan teoretic și practic[119].

3. Atribuțiile Guvernului, potrivit legii sale organice

Legea nr.37/7 decembrie 1990 stabilește următoarele atribuții principale ale Guvernului[120]:

---

[118]Potrivit art.12 din Legea nr.37/1990, așa cum a fost redactat inițial, "pe lângă Guvern" funcționează "ca organe centrale de specialitate ale administrației de stat", comisii naționale și alte organe asimilate acestora, cum sunt departamente, agenții, oficii, secretariate și subsecretariate de stat, care se înființează potrivit legii, cu respectarea prevederilor bugetare alocate. Formularea "pe lângă Guvern" a urmărit să scoată în evidență un grad mai accentuat de dependență al acestor organe față de Guvern, decât al ministerelor și organelor asimilate acestora. Când a fost adoptată Legea nr.37/1990, deci într-o perioadă preconstituțională, se putea vorbi despre organe centrale de specialitate ce funcționează "pe lângă Guvern" și organe centrale de specialitate ce funcționează "în subordinea Guvernului". **Constituția** nu mai admite o atare distincție, ca vorbește despre subordonare în ambele situații. Cu toate acestea, în practică și în evidențele oficiale, distincția se menține.

[119]Pe cale de consecință logică, vom reține că Biroul executiv sau Secretariatul general al Guvernului nu pot figura ca **pârâți** într-o acțiune de contencios administrativ, aceasta o va avea Guvernul, chiar dacă "decizia" atacată a fost adoptată de Secretarul general sau alt funcționar de autoritate din aparatul Guvernului, putând fi vorba și de un refuz nejustificat. De altfel, Legea nr.29/1990 admite formularea acțiunilor de contencios administrativ și "personal împotriva funcționarului autorității pârâte, care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii" (art.13), dacă reclamantul solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. Dacă acțiunea se admite, "funcționarul" va fi obligat la plata daunelor solidar cu autoritatea administrativă.. Fără a relua aici, această problemă, ce a fost tratată în volumele anterioare ale lucrării, simțim nevoia a preciza că acțiunea se poate îndrepta cu atât mai mult, în ipotezele la care ne referim, și împotriva "demnitarului" ce a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii. Ar fi absurd să se interpreteze că un șef de sector, un director, un șef de cabinet etc. din aparatul Guvernului poate fi chemat în justiție să răspundă solidar cu Guvernul, dar Secretarul general, ministrul sau chiar Primul-Ministru nu. Acțiunea directă împotriva demnitarilor, respectiv pe plan local împotriva consilierilor, decurge din spiritul Legii contenciosului administrativ, noțiunea de "funcționar" la care se referă art.13 citat, urmând a fi interpretată într-un sens larg.

[120]Este vorba de dispozițiile art.14, care cuprinde un număr de 19 atribuții (lit.a-ș), redactate în baza realităților juridice din decembrie 1990. În prezenta lucrare, din considerente didactice, le reproducem în redactarea respectivă, dar atragem atenția că interpretarea și aplicarea lor trebuie făcută prin prisma Constituției, normele respective au rămas în vigoare numai în forma îngăduită de Constituție, fiind deci implicit modificate. Spre pildă, atribuția de la lit.a) trebuie raportată în ceea ce privește primarii,

a) asigură executarea, de către administrația publică, a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;

b) conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale și locale ale administrației de stat;

c) elaborează proiectul bugetului de stat, precum și contul general de închidere a exercițiului bugetar, și le supune spre adoptare Parlamentului; în elaborarea și executarea bugetului, nici o cheltuială bugetară nu va putea fi aprobată fără precizarea sursei de finanțare;

d) aprobă programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate, și le supune spre adoptare Parlamentului; aprobă balanța comercială și de plăți externe, precum și planurile de încasări și plăți în numerar;

e) aprobă programele pentru modernizarea capacităților de producție ce se realizează prin subvenții de stat;

f) stabilește măsuri pentru introducerea și dezvoltarea mecanismelor economiei de piață, în condițiile prevăzute de lege;

g) asigură reorganizarea activității economice, potrivit cerințelor economiei de piață, precum și adoptarea măsurilor de privatizare a unor activități, în condițiile prevăzute de lege;

h) aprobă regimul prețurilor și tarifelor la produsele, lucrările și serviciile pentru care prețul sau tariful se stabilește, potrivit legii, de către Guvern, precum și până la liberalizarea creditelor și dobânzilor, regimul acestora;

i) elaborează sistemul de impozite și taxe cuvenite bugetului centralizat al statului și le supune spre adoptare Parlamentului;

j) stabilește programe de protecție a mediului înconjurător și asigurare a echilibrului ecologic și le supune, spre adoptare, Parlamentului, pe cele de interes național; stabilește programe de construire de locuințe din fondurile de stat, de creștere a calității vieții și în alte domenii, în limitele alocațiilor bugetare aprobate în acest scop;

k) asigură realizarea politicii sociale cu privire la utilizarea forței de muncă, la salarii, pensii, acordare de ajutoare materiale și alte drepturi bănești, precum și adaptarea acestora la specificul unor ramuri și domenii de activitate;

l) asigură, prin luarea și aplicarea măsurilor necesare, a ordinii de drept și liniștii publice, a drepturilor și libertăților cetățenești, în condițiile prevăzute de lege;

---

consiliile locale și consiliile județene la principiile autonomiei locale (art.119-122 din Constituție) sau atribuțiile de la lit.b) trebuie privite prin prisma principiilor de organizare a administrației centrale de specialitate (art.115-116 din Constituție), existând autorități administrative centrale de specialitate autonome față de Guvern etc.

m) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru organizarea generală a forţelor armate, înzestrarea acestora şi fixarea contingentelor anuale de cetăţeni care urmează să fie chemaţi la îndeplinirea serviciului militar;

n) stabileşte măsurile de aplicare a reglementărilor legale privind apărarea secretului de stat;

o) ia măsuri cu privire la negocierea de tratate, acorduri şi convenţii internaţionale care angajează statul român şi le înaintează, potrivit legii, Preşedintelui României; aprobă acordurile interguvernamentale, care se vor putea semna numai din împuternicirea Primului-Ministru;

p) organizează desfăşurarea, în bune condiţii, a alegerilor pentru Preşedintele României, Parlament şi organele locale;

r) aprobă, potrivit legii, amplasarea obiectivelor de investiţii şi scoaterea terenurilor din producţia agricolă ori din fondul forestier, precum şi defrişarea unor suprafeţe împădurite, în vederea realizării de obiective de investiţii;

s) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege.

4. Funcţionarea Guvernului

Majoritatea Constituţiilor democratice contemporane nu prevăd decât câteva principii în legătură cu desfăşurarea activităţii Guvernului şi acestea aproape exclusiv legate de sarcinile Primului-Ministru, detaliile fiind lăsate pe seama legilor organice. Fac excepţie de la această regulă constituţiile ţărilor nordice: Norvegia[121], Suedia[122], Finlanda[123].

---

[121] Potrivit art.13 alin.2 din **Constituţia Norvegiei** asupra diverselor probleme se decide prin vot, iar în caz de egalitate de voturi, **Primul-Ministru** (în absenţa lui, membrul cel mai înalt în grad în Guvern) va dispune de **2 voturi**, urmând a se raporta **Regelui** asupra problemelor decise în acest fel. Art.27 din Constituţie stabileşte obligaţia participării membrilor Guvernului la şedinţele acestora, în afara cazurilor de absenţe motivate, iar deciziile nu se pot adopta dacă nu sunt prezenţi mai mult de 1/2 din membrii. Un lucru foarte interesant apare în acest text, anume interzicerea participării la şedinţele ce au ca obiect biserica oficială a membrului Guvernului care nu a acceptat religia oficială a statului. Potrivit art.2 alin.1 din Constituţie, toţi locuitorii Regatului "au dreptul de a-şi exercita în mod liber religia", dar în alin.2 se precizează: "Religia Evanghelică Luterană rămâne religia oficială a statului. Locuitorii care o profesează sunt obligaţi să-şi crească copiii în acelaşi spirit". Se mai stabileşte regula după care problemele privind numirile în posturi oficiale şi alte chestiuni importante vor fi prezentate în Guvern de către şeful departamentului de care ţin aceste probleme (art.28). Potrivit art.29, dacă un membru au Guvernului este împiedicat, pe temeiuri legale, la şedinţele Guvernului pentru a prezenta problemele ce ţin de departamentul său, acestea pot fi prezentate de un al membru al Guvernului, investit temporar de către Rege cu o asemenea atribuţie. Dacă prin absenţa motivată a unor membri nu se poate întruni cvorumul de 1/2, Constituţia admite ca Regele să numească, temporar, un număr de persoane pentru a asista la dezbaterile din Guvern (art.29). Este, aici, de asemenea, o regulă inedită care ţine de caracterul arhaic al Constituţiei Norvegiei (adoptată în 1814). Potrivit art.30 , toate dezbaterile diplomatice care au caracter secret vor fi trecute într-un registru special, la fel şi cele militare. Fiecare membru al Guvernului are obligaţia să-şi exprime sincer părerea, iar Regele are obligaţia de a-l asculta, dar la luarea unei decizii, Regele va proceda "potrivit cu propria sa judecată". Dacă un membru al Guvernului este de părere că decizia Regelui vine în contradicţie cu forma de guvernământ sau cu legile Regatului

Potrivit art.6 din Legea nr.37/1990, Guvernul României se întruneşte de două ori pe lună sau ori de câte ori este nevoie, la convocarea Primului-Ministru sau a unui ministru desemnat de acesta. La şedinţele Guvernului pot participa ca invitaţi şefi de departamente, secretari de stat ce nu sunt membri ai Guvernului şi orice alte persoane a căror prezenţă se apreciază a fi necesară, potrivit deciziei Primului-Ministru.

Dezbaterile din şedinţele de Guvern şi modul de adoptare a hotărârilor, ca şi a oricăror alte măsuri, se consemnează în stenograma şedinţei, certificată de către Secretarul general al Guvernului. Legea noastră stabileşte un cvorum de şedinţă de jumătate plus unu din membrii, iar hotărârile şi "regulamentele"[124] se adoptă prin votul deschis al majorităţii simple a celor prezenţi, dar nu mai puţin

---

sau este în mod evident dăunătoare Regatului, este de datoria lui să se opună acesteia, iar opinia sa trebuie înregistrată ca atare în Registru.

[122]Art.1 din Cap.VII precizează că pentru pregătirea lucrărilor există Cancelaria Guvernului, cuprinzând miniştrii responsabili cu diverse activităţi, iar în cadrul ministerelor, Primul-Ministru va desemna pe şefii de departamente. În ceea ce priveşte funcţionarea propriu-zisă, art.3 din Constituţie arată că Guvernul rezolvă problemele de competenţa sa cu ocazia reuniunilor guvernamentale, dar în limitele prevăzute de lege. **În situaţii speciale, problemele guvernamentale pot fi rezolvate, sub supravegherea Primului-Ministru, de către conducătorii ministerului în cauză.** Art.4 din Constituţie Suedici, la rândul său, stabileşte cvorumul legal al şedinţelor de Guvern, anume **cel puţin 5 miniştri**. La reuniunile Guvernului fiecare conducător de minister face rapoarte, iar lucrările se consemnează într-un proces verbal, inclusiv opiniile divergente.Actele Guvernului sunt semnate, în numele Guvernului, de Primul-Ministru sau de alt ministru, dar prin hotărâre de Guvern se pot autoriza şi anumiţi funcţionari pentru a semna copii. Primul-Ministru poate să-şi stabilească un supleant, iar dacă nu o face, supleant de drept va fi persoana cu vechimea cea mai mare în funcţia de ministru, iar la vechime egală departajarea se face după vârstă.

[123]Astfel, în art.40 se menţionează că problemele de care răspunde Consiliul de Miniştri sunt discutate în şedinţele de plen, cu excepţia cazurilor în care decizia într-o anumită problemă a fost încredinţată prin decret unui ministru.. La fel ca şi în Constituţia Suedici, se cere prezenţa a minim **5 membrii ai Guvernului**, la şedinţele acestuia, spre a fi valabile "cele statuate de Consiliul de Miniştri". Apare şi în această Constituţie regula după care problemele analizate de către Guvern "trebuie să fi fost elaborate de către ministrul competent". Fiecare ministru are, de altfel, obligaţia constituţională de a controla administraţia din competenţa sa şi de a lua măsuri pentru aplicarea legilor, decretelor şi hotărârilor Consiliului de Miniştri. Potrivit art-46 din final, Cancelarul justiţiei are dreptul să asiste la şedinţele Consiliului de Miniştri (ale tribunalelor, ale serviciilor administrative) şi să cunoască conţinutul procesului-verbal întocmit la şedinţele Consiliului (evident, şi ale ministerelor, tribunalelor şi celorlalte autorităţi).

[124]În redactarea iniţială, textul cuprinde referiri şi la "**regulamente**", o categorie distinctă de acte care se elaborau numai "potrivit deciziei Primului-Ministru", categorie (implicit dispoziţii) abrogată prin Constituţie, care vorbeşte despre hotărâri şi ordonanţe. De asemenea, trebuie să interpretăm că prin Constituţie a fost abrogată şi sintagma "cu acordul Primului Ministru" din art.6 alin. l. Faţă de litera şi spiritul Constituţiei, Primul-Ministru nu are vot dublu (cum prevăd unele Constituţii, în caz de balotaj) şi cu atât mai puţin un drept de **veto**. El are un vot în cadrul Guvernului, cu particularitatea că este şi cel care-l conduce lucrările, firesc, dacă la şedinţă nu participă Preşedintele Republicii care, cum s-a arătat, nu are drept de vot, el putând influenţa decizia Guvernului exclusiv prin forţa argumentelor sau prin raporturile sale personale bazate, de ce nu, pe identitate de afinităţi politice.

de o treime din numărul total al membrilor. Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri privind departamentul (ramura) de care răspund[125].

§ 8. ACTELE GUVERNULUI

1. Delimitarea sferei şi drept comparat

Autorii de drept public, când vorbesc despre actele instituţiilor politice se opresc la două categorii: a) actele exclusiv politice (moţiuni, declaraţii etc.) şi b) actele juridice, iar Constituţiile conţin reglementări, de regulă, cu privire la actele juridice. În ceea ce priveşte modul de reglementare a acestei materii, constatăm o relativă diversitate, dacă ne raportăm numai la Constituţiile ţărilor Uniunii Europene, funcţie de tradiţii, de filozofia care stă la baza raporturilor dintre legislativ şi executiv etc. Cu toate acestea, se poate spune că toate Constituţiile reflectă preocuparea deosebită a legiuitorilor constituanţi naţionali de a reglementa regimul actelor normative pe care le poate emite Guvernul, inclusiv în materia rezervată legii, problema **delegării legislative.**

Astfel, în **Constituţia Germaniei** (art.80) se reţine că Guvernul federal, un ministru federal sau guvernele de land pot fi autorizate, prin lege, de a adopta **decrete reglementare**. Legea de autorizare trebuie să precizeze conţinutul, scopul şi întinderea autorizării date, iar decretul reglementar trebuie să precizeze fundamentul său juridic, legea putând îngrădi şi subdelegarea. Sub rezerva că legea nu dispune altfel, decretele reglementare din anumite domenii trebuie aprobate de către **Bundesrat**, (regulile generale şi tarifele utilizării instalaţiilor de căi ferate federale, poşte şi telecomunicaţii; construirea şi exploatarea căilor ferate etc.). Distinct de acest aspect, potrivit art.84 alin.2, Guvernul federal poate, cu aprobarea **Bundesrat-ului**, să edicteze **reguli administrative generale**. Observăm, deci, că şi competenţa Guvernului de a edicta acte administrative cu caracter normativ este supusă aprobării Camerei Parlamentului, ce asigură "participarea landurilor la legiferarea şi administrarea Federaţiei", cum se arată în art.50 din Constituţie.

Constituţia Franţei, cum am mai arătat în lucrarea noastră, conţine mai multe dispoziţii cu privire la materia actelor ce emană de la Consiliul de Miniştri şi de la Primul-Ministru. Amintim, mai întâi, art.13 alin.1 (din titlul consacrat Preşedintelui Republicii) unde se menţionează că Preşedintele Republicii semnează **ordonanţele** şi **decretele** deliberate în Consiliul de Miniştri (se

[125] Faţă de dispoziţiile Constituţiei, trebuie să interpretăm că membrii Guvernului pot propune şi proiecte de **ordonanţe** "privind ramura sau domeniul de activitate de care răspund", cum se menţionează în art.7 alin.2 din Legea nr.37/1990.

conturează două categorii de acte), apoi art.22 (din titlul consacrat Guvernului), care vorbeşte generic despre "actele Primului-Ministru", precizând regula contrasemnării acestora de către "miniştrii însărcinaţi cu executarea", iar în articolul anterior se menţionează că Primul-Ministru "exercită puterea reglementării"[126].

Constituţia Spaniei, în linii generale, vine pe direcţia constituţionalismului european, marcată de Constituţiile Germaniei şi Franţei, ne referim la instituţia delegării legislative[127], dar vine şi cu un element nou faţă de acestea, anume emiterea de către Guvern a decretelor legislative în **caz de necesitate** (pentru situaţii extraordinare şi urgenţă)[128], prezent, însă, în Constituţia Italiei[129].

---

[126] Dispoziţiile art.21 alin.1 trebuie coroborate cu dispoziţiile art 34, 37 şi 38, pentru a ne putea contura o imagine exactă asupra regimului constituţional francez al **delegării legislative**. Astfel, în art.34 **sunt menţionate materiile ce ţin de domeniul legii** (ex.drepturile civice şi garanţiile fundamentale acordate cetăţenilor pentru exerciţiul libertăţilor publice; cetăţenia; statutul şi capacitatea persoanei; regimul matrimonial; succesiunile şi libertăţile; infracţiunile şi procedura penală; amnistia, statutul magistraţilor; regimul electoral; regimul emisiunii monetare, organizarea generală a apărării naţionale; naţionalizarea întreprinderilor şi transferul proprietăţii întreprinderilor din sectorul public sau privat; învăţământul; dreptul la muncă, dreptul sindical şi al securităţii sociale etc.), iar în art.37 se arată că restul materiilor (altele decât cele de domeniul legii) au caracter reglementar. Se arată, totodată, că textele de factură legislativă ce intervin în materiile cu caracter reglementar nu pot fi modificate decât prin decret adoptat după avizul Consiliului de Stat. **Distinct de aceste acte cu caracter reglementar**, Constituţia Franţei reglementează şi posibilitatea adoptării de către Guvern a unor acte cu caracter normativ în domeniile rezervate legii, adică **delegarea legislativă**, conturând numai o situaţie obişnuită, am zice **delegarea legislativă normală**. Concret, în art.38 se menţionează că Guvernul poate, pentru îndeplinirea Programului său, să ceară Parlamentului autorizarea de a lua, **prin hotărâri**, într-un termen limitat, **măsuri** care, în mod normal, **sunt de domeniul legii**. Se precizează, totdată, că aceste măsuri se iau după avizul Consiliului de Stat şi intră în vigoare după publicare, dar devin **caduce** dacă proiectul **legii de ratificare** nu este depus la Parlament înaintea datei fixate de legea de abilitare. După expirarea acestui termen, hotărârile respective nu pot fi modificate decât prin lege.

[127] Intră în discuţie art.84, care stabileşte limitele generale ale delegării legislative, art.85, care arată dispoziţiile Guvernului privind delegarea legislativă care se numesc **decrete legislative** şi art.86, care se referă la decretele legislative emise în situaţii excepţionale.

[128] Sunt stipulate următoarele reguli: a) **decretele-lege** nu pot afecta organizarea instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, regimul comunităţilor autonome şi nici dreptul electoral în general; b) **decretele-lege** trebuie **supuse imediat Congresului Deputaţilor**, care procedează la dezbaterea şi votarea lor, iar dacă nu este în sesiune, este convocat special, în termen de 30 de zile de la promulgarea lor, pronunţându-se în alte 30 de zile (maximum) **validarea** sau, după caz, **abrogarea** acestora. Constituţia Spaniei precizează şi posibilitatea dezbaterii **decretelor-lege** de către Congresul Deputaţilor, după procedura de urgenţă prevăzută pentru proiectele de lege.

[129] Potrivit art.76 din **Constituţia Italiei** (adoptată în 1947), exerciţiul funcţiei legislative poate fi delegată Guvernului, urmând să fie definite principiile şi directivele acestei delegări, ca neputându-se stabili decât pentru o durată limitată şi pentru obiective bine definite. De la această regulă (situaţia obişnuită), care presupune o aprobare expresă a adunărilor parlamentare, în art.77 sunt stabilite derogările (**delegarea legislativă excepţională**). Măsurile legislative provizorii, adoptate de Guvern în cazuri excepţionale, de necesitate şi de urgenţă, trebuie prezentate Camerelor, iar dacă acestea nu sunt în sesiune, ele se convoacă special într-un interval de 5 zile. În general, **decretele-lege** emise de Guvern sunt abrogate **ab initio**, dacă nu sunt convertite în legi în 60 de zile de la publicare, iar Parlamentul poate regla printr-o lege raporturile juridice create prin **decretele** ce nu au fost convertite în legi (art.77

Constituția Portugaliei, de asemenea, conține mai multe articole din care reiese regimul actelor Guvernului, precum și al delegării legislative: art.164 lit.e stabilește competența Adunării Republicii de a "conferi Guvernului autorizații legislative", art.21 precizează competența legislativă a Guvernului[130] etc.

Exemplele pot continua și din alte Constituții, situație care nu a putut rămâne fără consecințe în ceea ce privește modul de reglementare a materiei actelor Guvernului în Constituția României, care, deși conține mai multe articole, spre deosebire de oricare constituție anterioară, a înțeles să precizeze un sediu general. Este vorba de art.107, intitulat "Actele Guvernului", unde sunt definite, în sinteză, cele două categorii de acte juridice: **hotărârea** și **ordonanța**, la care trebuie adăugat art.114, **consacrat regimului delegării legislative,** adică **regimului ordonanței**. Despre actele exclusiv politice, găsim referiri în mai multe articole, cum este, de pildă, art.113 alin.1, unde se face referire la **program** și la **declarația de politică generală.**

În concluzie, Guvernul României, potrivit Constituției, poate adopta: a) **hotărâri**, care pot fi individuale sau normative; b) **ordonanțe,** care nu pot fi decât normative și c) **diferite acte exclusiv politice** (programe, moțiuni declarații etc.).

2. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului

Art.107 din Constituție, după ce reține că Guvernul adoptă **hotărâri și ordonanțe**, precizează: "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor", iar "Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta". **Primele** sunt actele Guvernului, ce **dezvoltă** o reglementare stabilită prin lege, asigurând punerea în executare a legii, pe când **ordonanțele** înlocuiesc legile. Dacă ar fi să reluăm o distincție din doctrina interbelică, cum ne-am exprimat și în altă lucrare[131], am putea spune că **hotărârea** este **actul administrativ** al Guvernului, pe când **ordonanța** este **actul de guvernământ**[132].

---

alin.final).

130 Sunt avute în vedere două situații: a) emiterea de **decrete-legi** în materiile ce nu sunt rezervate Adunării Republicii și b) emiterea de **decrete-legi** în materiile rezervate relativ Adunării Republicii, pe baza autorizării acesteia.

131 A se vedea Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., pag.237.

132 Distincția urmărea să evoce actele exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, mergându-se până acolo încât Legea din 1912 și apoi Legea Contenciosului administrativ din 1925 au dat și o definiție a actelor de guvernământ, cum am mai arătat în alt volum al tratatului (Vezi pentru doctrina interbelică Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, op.cit., pag.305).

În alți termeni, prin **hotărâre** se realizează "competența originară" a Guvernului, tipică pentru rolul său de autoritate executivă, adică de autoritate chemată să execute legile adoptate de către Parlament, putând fi atacată în fața instanței de contencios administrativ, potrivit art.21 coroborat cu art.48 din Constituție.

Din cele de mai sus nu trebuie să se înțeleagă că fără o hotărâre de Guvern, legea nu ar fi aplicabilă, legea este direct aplicabilă, în art.51 din Constituție se consacră îndatorirea fundamentală a cetățenilor de a respecta Constituția și legile. Cum s-ar putea, logic, vorbi de o asemenea îndatorire fundamentală dacă legea nu ar fi direct aplicabilă la "omul de pe stradă". Nu mai puțin, de principiu trebuie admis că simpla existență a legii nu înseamnă, de fiecare dată, și existența "instrumentelor juridice" ce asigură corecta ei aplicare. De foarte multe ori, chiar legea trimite la norme subsecvente, la ceea ce, generic, am putea denumi "instrucțiuni de aplicare", iar sarcina elaborării acestora revine, în primul rând, Guvernului, care adoptă o hotărâre, în acest sens. De ce Guvernului și nu celuilalt șef al executivului - Președintele Republicii? Răspunsul ni-l dă tot Constituția care, cum s-a văzut din teoria generală de la începutul acestei lucrări, consacră un executiv bicefal, dar centrul de greutate în ceea ce privește administrația, cade pe Guvern. De altfel, în art.101 din Constituție, se prevede în mod expres rolul Guvernului de a exercita "conducerea generală a administrației publice", rolul imposibil de îndeplinit fără dreptul Guvernului de a edicta norme obligatorii, evident, inferioare, ca forță juridică, legii.

Față de fundamentul constituțional evocat mai sus, se poate reține cu valoare de principiu că **nu este de conceput emiterea de hotărâri de Guvern care să nu se întemeieze pe lege, dar pentru aceasta nu este necesar ca legea să conțină o normă de trimitere.** Hotărârea de Guvern, potrivit regimului ei constituțional, intervine atunci când, în mod natural, executarea unor prevederi din lege "reclamă stabilirea de măsuri sau a unor reguli subsecvente, care să asigure corecta lor aplicare, înlăturarea unor greutăți sau organizarea corespunzătoare a unor activități"[133]. Hotărârea, așadar, nu poate fi decât **secundum legem** și **praeter legem**, fiind de neconceput hotărâri de Guvern emise direct în aplicarea Constituției. Practica neconstituțională a guvernării ne scoate în evidență situații mai grave, anume hotărâri de Guvern emise în locul legilor, Constituția prevede în mod expres necesitatea unei legi sau a unor legi și **Guvernul Văcăroiu**, care a strălucit prin soluții neconstituționale, a adoptat hotărâri, fapt receptat de opoziția parlamentară și de mass-media ca fiind de la

[133] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în op.cit., pag.238

sine înțeles. Ne referim concret la hotărârile de organizare a ministerelor. Se vede din acest exemplu cât de dificil este la noi procesul de **constituționalizare a guvernării,** ca să nu mai vorbim de **constituționalizarea vieții politice**[134].

Mai este de reținut că atât **hotărârile,** cât și **ordonanțele,** potrivit art.107 alin.4 din Constituție se semnează de Primul-Ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României.Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței, admițându-se că numai hotărârile "care au caracter militar" să nu fie publicate acestea, urmând să fie comunicate "numai instituțiilor interesate"[135] . De aici rezultă că semnătura Primului-Ministru și contrasemnăturile miniștrilor "care au obligația punerii lor în executare", precum și publicare sunt condiții de validitate a actului, cu precizarea însă că **lipsa unei semnături** atrage doar **nulitatea,** putând fi, în funcție de împrejurări și acoperită (teoria salvgardării actului), pe când **nepublicarea** atrage inexistența actului, cu toate consecințele teoretice și practice ce decurg de aici.

Față de textul Constituției, se pune problema de a ști ce înseamnă "miniștrii care au obligația punerii în executare". Pentru a răspunde corect la această întrebare, trebuie să facem o interpretare sistematică a Constituției, legând noțiunea de !ministru" de noțiunea de "Guvern", cu toate implicațiile care decurg de aici. Este clar că legiuitorul constituant a avut în vedere exclusiv pe membrii Guvernului și pe alți demnitari, fie ei și **secretari de stat,** ce conduc departamente subordonate Guvernului, nu mai vorbim de conducători ai unor instituții administrative centrale autonome. Practica pe care a creat-o Guvernul Văcăroiu este, așadar, neconstituțională[136] .

---

[134]Una din situațiile cele mai periculoase de încălcare a Constituției de către partidele politice o reprezintă "moda" alianțelor politice cu sindicatele, problemă care, de asemenea, nu este contracarată de mass-media pe măsura gravității sale. Presa opoziției tace pentru că partidele de opoziție sunt implicate "până peste cap" în această practică neconstituțională, presa guvernării, care oricum, nu prea există, tace pentru că este interesat și unul din partidele de guvernământ (unul din liderii sindicali, după declarațiile sale publice, a devenit sau va deveni vicepreședinte al acestui partid), iar presa independentă, atât cât poate fi neutră față de cele două tabere politice, cu rare excepții (Vezi "Adevărul" din 1 septembrie 1994, care publică articolul nostru "Despre politizarea sindicatelor și sfidarea Constituției") nu a înțeles pericolul acestor practici pentru "democrația constituțională".

[135]Aceste exigențe constituționale nu au fost respectate de către Guvernul Văcăroiu, care a instituit practica comunicării "beneficiarilor" sau "instituțiilor interesate" etc. și a informațiilor care nu aveau caracter secret, îndeosebi a celor cu caracter tehnic cuprinse în anexe la hotărârile de Guvern.

[136]Constant, hotărârile de Guvern sunt contrasemnate de secretari de stat, care nu sunt membrii ai Guvernului, iar ceea ce este mai grav, de șefi ai unor instituții administrative autonome față de Guvern, cum ar fi președintele Curții de Conturi.

3. Regimul constituțional al ordonanțelor

Pentru a stabili acest regim, va trebui să coroborăm dispozițiile art.107 alin.3 din Constituție, cu dispozițiile art.114, consacrat delegării legislative.

Ordonanța, ca act juridic al Guvernului, este expresia unei competențe legislative delegate, ea depășește sfera strictă "a conducerii generale a administrației publice", apărând ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea "puterii legislative", participare reclamată de însăși rațiunea sa politică de a fi, anume "realizarea politicii interne și externe a țării", prevăzutăde art.101 alin.1 din Constituție. Cum, însă, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării" (art.58 alin.1), se înțelege că participarea Guvernului la "opera" de legiferare, ca principiu, trebuie autorizată de Parlament, pe de o parte și nu poate fi decât o participare limitată, pe de altă parte. Într-adevăr, regula în materia emiterii ordonanțelor de către Guvern o reprezintă abilitarea acestuia de către Parlament, numai în **cazuri excepționale,** Guvernul poate adopta "ordonanțe de urgență", deci fără o lege specială de abilitare. Dar și ordonanțele de urgență, cum se menționează în alin.4 al art.114, "intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament", care se convoacă în mod obligatoriu, dacă nu se află în sesiune.

Prin urmare, vom vorbi despre un regim constitutional al ordonanțelor care evocă regula abilitării, regimul normal, și despre un regim constituțional de excepție, regimul "ordonanțelor de urgență".

În ceea ce privește regimul ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare este de reținut, mai întâi, că legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea Parlamentului emiterea acestei legi, fără să facă circumstanțieri legate de desfășurarea activității parlamentare: "Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii ce nu fac obiectul legilor organice". În practica primului Parlament ales pe baza Constituției se poate spune că s-a stabilit regula abilitării Guvernului numai pe perioada vacanței parlamentare, mai de fiecare dată legea de abilitare fiind atacată la Curtea Constituțională pe motive de neconstituționalitate[137].

[137] Astfel, Legea nr.81/1992 de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe, a fost atacată de două grupuri de parlamentari (de 53 de deputați, respectiv 56 de senatori), fiind incriminate, în principal, textele din lege prin care se autoriza Guvernul să stabilească, prin ordonanțe, impozite și taxe, respectiv textul care dădea dreptul Guvernului de a lua "măsuri de asigurare a condițiilor tehnico-materiale și organizatorice pentru funcționarea Fondului Proprietății Private"; Curtea Constituțională, prin Decizia nr.5/14 iulie 1992, a decis că dispozițiile cuprinse în Legea de abilitare sunt constituționale (a se vedea Culegerea de decizii și hotărâri, 1992-1993, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1994, pag.35). Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe pe perioada vacanței parlamentare de iarnă, 1993-1994, a fost atacată, la 30 decembrie 1993, de un număr de 59 deputați), (Dosar 103A/1993), fiind apreciată ca fiind neconstituțională chiar procedura în care s-a adoptat legea. Curtea

Nimic nu opreşte, însă, ca Parlamentul să abiliteze Guvernul să emite ordonanţe şi pe timpul sesiunilor sale.

Observăm că legiuitorul constituant a înţeles să admită delegarea legislativă, deci abilitarea Guvernului printr-o lege specială să emită ordonanţe, numai în materia legilor ordinare. Sfera acestei materii rezultă, prin eliminare, deoarece sfera legilor organice este expres şi limitativ prevăzută de Constituţie, în principal la art.72 alin.3[138] . O interpretare sistematică a prevederilor art.114 ne conduce la concluzia după care **ordonanţele de urgenţă pot fi adoptate şi în materia legilor organice**. astfel **instituţia în sine nu are rost.**

Legea de abilitare, potrivit alin.2 al art.114, trebuie să stabilească, în mod obligatoriu, domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe, subînţelegându-se că acest "domeniu" nu poate fi de natura legii ordanice. O particularitate a regimului constituţional a acestor ordonanţe, prevăzută de alin.3 al art.114, o reprezintă aprobarea lor de către Parlament, textul constituţional consacră, de fapt, regula "reaprobării", dacă ne putem exprima aşa. Textul constituţional vorbeşte despre ordonanţe ce se supun aprobării ulterioare a Parlamentului şi despre ordonanţe care nu se supun unei atari aprobări, dar din modul de redactare rezultă ideea unei încrederi în Guvern, mai ales că ordonanţele pot fi atacate la Curtea Constituţională, pe calea excepţiei de neconstituţionalitate. "Regula de drept comun este aceea că ordonanţele nu se supun aprobării Parlamentului. întrucât, aşa cum rezultă din prevederile alin.3, aprobarea este necesară numai dacă legea de abilitare o cere în mod expres"[139] .

Indiferent de situaţie, ordonanţele nu pot depăşi sfera legii de abilitare, care, la rândul ei, nu poate depăşi domeniul legii ordinare, iar modificarea legii de

---

Constituţională, prin Decizia nr.4/11 ianuarie 1994 (M.Of.nr.7/13 ianuarie 1994) a constatat că Legea de abilitare a fost adoptată cu respectarea prevederilor art.64 şi ale art.74 alin.2 din Constituţie. De asemenea. Legea de abilitare pentru perioada "vacanţei de iarnă" din 1994 a fost atacată de două grupuri de parlamentari (unul de 60 şi altul de 50 de deputaţi), la data de 30 iunie 1994, fiind "incriminate" patru texte. Curtea Constituţională, prin Decizia nr.75 din 13 iulie 1994 (M.Of.nr.190/25 iulie 1994), a constatat că unele din prevederile atacate conţin probleme de constituţionalitate, reţinând, în dispozitiv, dispoziţiile ce abilitează Guvernul să stabilească o taxă de trecere a frontierei, pentru a constitui resurse destinate protecţiei sociale sunt constituţionale numai dacă, prin ordonanţă, se vor stabili, în concret, drepturile de protecţie socială în considerarea cărora s-a stabilit taxa, precum şi cu condiţia ca valoarea taxei să nu aibă caracter prohibitiv în exercitarea dreptului la liberă circulaţie.

[138]Dacă avem în vedere alineatele, literele, deci problemele bine delimitate, vom putea spune că, potrivit art.72 alin.3, legi organice intervin pentru 16 situaţii, iar alte situaţii sunt reglementate în alte articole, incluzând aici şi situaţia prevăzută de art.117 alin.final. Există o doză de relativitate, întrucât unele din literele art.72 vizează în mod neechivoc mai multe legi organice, iar diversele situaţii prevăzute de art.117, de pildă, pot fi reglementate printr-o lege cadru etc.

[139]Mihai CONSTANTINESCU, Antonie IORGOVAN. în op.cit., pag.238

abilitare[140] nu are ca efect modificarea sau abrogarea ordonanței. Deși suntem în prezența unor acte normative ale Guvernului care au **caracter legislativ**, ordonanța nu-și pierde și caracterul de **act administrativ,** ca orice act juridic al Guvernului. De aceea, ordonanța nu poate fi exceptată de la contenciosul administrativ[141] , putând, însă, fi atacată și în contenciosul constituțional, potrivit art.144 lit.c din Constituție.

Aprobarea sau respingerea ordonanțelor, potrivit art.114 alin.final, se face printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele, ale căror efecte au încetat, întrucât au fost emise peste termenul de abilitare. Legiuitorul constituant, este adevărat, ca regulă, nu cere aprobarea ordonanțelor, dar când aprobarea este prevăzută în legea de abilitare, atunci Guvernul este tinut să supună aprobării Parlamentului ordonanțele emise, "până la împlinirea termenului de abilitare", cum se menționează expres în alin.3 al art.114. Mai mult, Constituția consacră expres și sancțiunea care intervine: "Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței". Este firesc ca în legea ce se va da de către Parlament, să se facă referire și la aceste ordonanțe, care vor fi **respinse** în mod expres. Până la împlinirea acestui termen și, deci, până la sesizarea Parlamentului, nimic nu poate opri Guvernul să-și modifice propria ordonanță, înaintând Guvernului forma definitivă, după sesizarea Parlamentului această operație nu mai este posibilă. Odată cu aprobarea ordonanței, aceasta trece din sfera **actelor executivului** în sfera **actelor legislativului**, încetând, firește, și dreptul unei persoane de atac a acesteia în contenciosul administrativ. Ordonanța se transformă în lege, operație care nu exclude adoptarea de către Parlament a unor modificări, dacă el poate aproba sau respinge în întregime ordonanța, este de la sine înțeles că o și poate modifica, cum s-a și întâmplat în practică[142] .

[140]Legea de abilitare, cum am remarcat și în Comentariile la Constituție, poate îmbrăca și forma unui simplu text cu acest rost, cuprins într-o lege ce are alt obiect, reglementează relații sociale într-un domeniu, sector anume.

[141]A se vedea pentru susținerea acestei teze în doctrina franceză Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Ed.Montchrestien, 1992, p.707-710)).

[142] Astfel, prin Legea nr.89/23 decembrie 1993 (publicată în Monitorul Oficial nr.312/29.12.1993), au fost aprobate ordonanța nr.17/20 august 1992 și ordonanța nr 26/26 august 1992, iar ordonanța nr.24/21 august 1992 privind stabilirea serviciilor consulare și a taxelor percepute pentru prestarea acestora (publicate în Monitorul Oficial, Partea I, nr.213/1992), a fost aprobată cu modificarea anexei nr.1 consacrată taxelor consulare pentru serviciile prestate în țară, și exemplele pot continua.

§ 9. CONTROLUL PARLAMENTAR ŞI RĂSPUNDEREA GUVERNULUI

1. Obligaţia Guvernului de a informa Parlamentul

În prima parte a tratatului s-a arătat că dreptul public contemporan a depăşit paradigmele clasicei trinităţi, reglementând rolul prioritar al Guvernului în conducerea politicii interne şi externe, utilizând în acest sens aparatul administrativ de care dispune, de pe o parte, şi, respectiv, amplificând activitatea adunărilor parlamentare de a controla acţiunea Guvernului, pe de altă parte[143]. Constituţia României, receptând acest spirit, consacră, în art.110 alin.1, obligaţia Guvernului şi a celorlalte organe ale administraţiei publice de a prezenta informări Parlamentului, precizând expres că această operaţie reprezintă o dimensiune a controlului parlamentar: "Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora. În cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie"[144].

Cu privire la această instituţie, cum a remarcat şi colegul nostru, prof.Ioan Vida, se impun câteva precizări[145]: a) controlul sub forma obligaţiei de a prezenta informaţii priveşte atât Guvernul, cât şi orice organ al administraţiei publice, atât de la nivel central, cât şi de la nivel local (inclusiv, deci, autorităţile locale alese, ce realizează administraţia publică în virtutea principiului autonomiei locale)[146];

---

[143]A se vedea vol.I al tratatului (ed.1993), pag.49-52 şi opiniile acolo citate din doctrina occidentală contemporană.

[144]Este de menţionat că texte similare se află şi în alte Constituţii, cum ar fi art.109 din Constituţia Spaniei: "Camerele şi comisiile lor pot, prin intermediul preşedinţilor lor, să ceară informaţii şi ajutorul de care ele au nevoie de la Guvern şi departamentele sale, precum şi de la alt organ de stat sau de la comunităţile autonome".Un text similar întâlnim şi în Constituţia Portugaliei (art.159 alin.2), potrivit căruia deputaţii au dreptul să ceară şi să obţină de la Guvern sau de la organele oricărei instituţii publice elementele, informaţiile şi publicaţiile oficiale pe care le consideră utile pentru exercitarea mandatului lor

[145]A se vedea Ioan VIDA, Puterea executivă şi administraţia publică, op.cit., pag.114-118.

[146]Nu putem împărtăşi teza după care sintagma "şi celelalte organe ale administraţiei publice" vizează şi pe Preşedintele României. Preşedintele, cum s-a arătat, este mai mult decât un simplu organ al administraţiei publice, este unul din cei doi şefi ai executivului, conducând în această calitate anumite organe ale administraţiei publice, este şeful statului, este garant al Constituţiei şi mediator între autorităţile publice, respectiv între stat şi societate. De aici nu trebuie înţeles că Preşedintele Republicii, în sistemul nostru constituţional, se află în afara unui control parlamentar; asupra activităţii sale Parlamentul exercită un control specific, fundamentul constituţional aflându-se în textele care sunt consacrate atribuţiilor prezidenţiale, precum şi răspunderii acestuia. Nu trebuie uitat că Parlamentul are dreptul de a hotărî suspendarea Preşedintelui sau, după caz, punerea lui sub acuzare pentru înaltă

b) este vorba, prin excelență, de un control politic, cu toate consecințele ce decurg de aici (nu este de conceput, de pildă, anularea unui act administrativ de o Cameră sau comisie parlamentară); c) solicitările făcute de către Camere sau comisii nu pot depăși sfera activității guvernamentale și a administrației publice; d) obligația de a prezenta informații și documente există numai dacă cererea vine din partea președinților Camerelor sau comisiilor și nu din partea unui parlamentar[147]; e) solicitarea informațiilor și documentelor trebuie să vizeze situații ce țin obiectiv de natura controlului parlamentar și nu interese personale ale parlamentarilor; f) obiectul controlului îl reprezintă doar informațiile și documentele care pot fi publice[148].

2. Controlul parlamentar prin întrebări, interpelări și anchete

Potrivit art.111 din Constituție, Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la interpelările sau la întrebările formulate de deputați sau de senatori, iar Camerele pot adopta (fiecare în parte) "o moțiune prin care să-și exprime "poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării". Acest text vine, mai ales prin partea finală, să marcheze și o distincție între **întrebare** și **interpelare**, lăsând să se înțeleagă că **interpelarea** se referă la strategii politice și că ele duc la **dezbateri parlamentare**, care nu sunt necesare în cazul **întrebării**[149].

---

trădare. De asemenea, nu trebuie scăpat din vedere că art.110, la care ne referim, se află în capitolul intitulat "Raporturile Parlamentului cu Guvernul". Fiind evidentă intenția legiuitorului constituant.

[147] Textele din Regulamentele Camerelor, care stabileau procedura parlamentară pentru aplicarea art.110 din Constituție, în forma inițială, au conținut dispoziții în mod evident contrare "cu spiritul, cât și cu litera Constituției" (Ioan Vida, op.cit., pag.117). Nu întâmplător, ambele texte (art.162 alin.2 și 3 din Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv art.142 din Regulamentul Senatului) au fost declarate **neconstituționale**, primul prin Decizia Curții Constituționale nr.45/17 mai 1994, secundul prin Decizia Curții Constituționale nr.46/17 mai 1994, ambele publicate în Monitorul Oficial nr. 131/27 mai 1994. În motivarea soluției din Decizia nr.46/1994, se reține următoarele: "Procedura reglementară deplasează calitatea de titular al dreptului de informare de la Cameră și comisiile parlamentare la senator, deși constituie un aspect al controlului parlamentar, care nu poate fi conceput ca un atribut personal al senatorului. O asemenea soluție este contrară autonomiei administrative și pluralismului politic pe plan local, întrucât ar putea fi exercitată cu referire la aspectele confidențiale, privind procesul de elaborare a unei decizii, precum și în dauna opțiunii politice pe plan local, dacă aceasta este diferită de aceea a partidului din care face parte senatorul" (în Monitorul Oficial nr.131/1994, pag.9).

[148] În lucrarea citată, spre a se argumenta această soluție, se reține: "Din modul de redactare a art.31 alin.2 nu rezultă și nici nu poate rezulta dreptul parlamentarului de a avea un ascendent asupra dreptului petiționarului...". Se arată, apoi, că textul protejează și autoritățile publice ce sunt obligate să asigure "informarea corectă", doar în măsura în care începe exercitarea acestei competențe și nici atunci dacă oportunitatea exercitării acesteia ar pune în pericol realizarea competenței stabilite de lege" (Ioan VIDA, op.cit., pag.118).

[149] În literatura de specialitate se indică constant Franța într-o situație de excepție de la această regulă pentru simplul motiv că aici legislația nu prevede și interpelări (A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Drept parlamentar, Gramar, București, 1994, pag.251).

Dintre constituțiile occidentale ne oprim, spre exemplificare, la Constituția Portugaliei, care în art.159 reține că deputații au dreptul să interpeleze Guvernul asupra oricărui act al său sau al administrației publice și să obțină răspunsuri în teremene rezonabile, în afară de secrete de stat, prevăzute de lege.

Regulamentele Camerelor la noi, prin **întrebare înțeleg o simplă cerere de răspuns dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei actele și informațiile solicitate sau, după caz, dacă au intenția să adopte o hotărâre într-o problemă anume, iar prin interpelare, cu unele nuanțări, se înțelege o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne și externe**[150].

Există în viața parlamentară din multe țări, practica ca fiecare dezbatere parlamentară să înceapă cu "spectacolul" întrebărilor adresate membrilor Guvernului, operație amplu mediatizată, în primul rând, din considerente electorale, iar în unele țări este stabilită o perioadă fixă din programul unei săptămâni parlamentare. Această din urmă formulă, încet, încet, s-a instituit și la noi, după Regulamentul Camerei Deputaților, de pildă, "ora ministerială" este în fiecare zi de luni între 18,30 și 19,30[151].

---

[150]Nuanțările între cele două Regulamente apar sub aspectul subiectului care adresează **interpelarea**, potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, subiectul interpelării este **grupul parlamentar** sau unul ori mai mulți deputați, pe când Regulamentul Senatului admite ca interpelarea să fie adresată **numai de senatori**. Apoi, interpelarea, după Regulamentul Camerei se adresează numai Guvernului, în timp ce Regulamentul Senatului admite adresarea acesteia și unui membru al Guvernului, ceea ce, spune un autor, conduce la dispariția deosebirii dintre întrebare și interpelare (Ioan Vida, Puterea executivă și administrația publică, op.cit., pag.122). Curtea Constituțională nu a reținut probleme de constituționalitate nici la textul Regulamentului Camerei, nici la cel al Senatului pe ideea că textul Constituției, în spiritul său, îngăduie ambele soluții, ținând seama de compoziția Camerelor, de exigențele unei discipline parlamentare, sintetic, deci, de specificul autonomiei parlamentare. Oricum, dacă ar fi să ridicăm probleme de constituționalitate, acestea nu pot viza decât textul Camerei Deputaților, deoarece art.111 arată că **întrebările** și **interpelările** se adresează atât Guvernului, cât și fiecăruia dintre membrii săi, pe de o parte, de **deputați** sau de **senatori**, pe de altă parte. Distincția, deci, între **întrebare** și **interpelare** vine din conținutul acestora și din existența sau inexistența dreptului la **dezbatere**, cum s-a remarcat mai sus.

[151] Regulamentele, inclusiv Regulamentul Camerei Deputaților, în spiritul dispozițiilor moderne din regulamentele parlamentare vest-europene (Franța, Spania, Portugalia etc.) reglementează o serie de reguli în ceea ce privește adresarea întrebării, conținutului acesteia, modul de formulare a răspunsului, precum și rolul Președintelui Camerei în asigurarea eficacității întrebării pe linia controlului parlamentar asupra executivului și administrației publice. De pildă, Președintele Camerei are dreptul să nu admită întrebările care privesc probleme de interes personal, el poate să blocheze întrebările care se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești, respectiv pe cele care privesc activitatea unor persoane care nu au funcții publice etc. Întrebările orale se exprimă în cel mult un minut, iar membrul Guvernului căruia i s-a pus întrebarea răspunde în cel mult 3 minute, dar autorul întrebării poate veni cu precizări și comentarii în cel mult 2 minute, ca apoi, în același interval de timp, cel întrebat are

Întrebările pot fi scrise şi orale, iar cele scrise, la rândul lor, sunt de două categorii: a) întrebări la care răspunsul urmează a fi dat în scris şi b) întrebări la care răspunsul se dă oral de la tribuna Camerei.

În ceea ce priveşte **procedura interpelării** în Regulamentele Camerelor există dispoziţii asemănătoare: a) se face în scris şi se citeşte în şedinţa publică; b) se înscrie într-un registru special şi se comunică Guvernului; c) dezvoltarea interpelării are loc într-o altă şedinţă publică, când se va da şi răspunsul la interpelare, urmat de eventualele replici şi, respectiv, intervenţii ale altor parlamentari; d) Camera poate să adopte o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Ancheta parlamentară, cum se arată în literatura de specialitate, reprezintă unul din cele mai specializate mijloace de control parlamentar asupra Guvernului şi a administraţiei publice, constituirea comisiilor de anchetă fiind admisă de către Constituţie pentru fiecare Cameră (art.61 alin.4). Camerele îşi pot constitui comisii comune, potrivit aceluiaşi text constituţional, ceea ce înseamnă că ele îşi pot constitui şi comisii de anchetă comune. Regulamentele Camerelor prevăd necesitatea unei treimi din membrii Camerei pentru a iniţia constituirea unei comisii de anchetă, fiind necesar pentru înfiinţarea acestora votul majorităţii deputaţilor sau senatorilor. Este o constantă, am putea spune, a dreptului parlamentar actual, a dreptului public în general, faptul că o **comisie parlamentară**, fie ea şi o **comisie de anchetă**, nu reprezintă un subiect de drept public distinct de Parlament. Comisiile sunt structuri cu caracter organizatoric intern, ele, într-un fel sau altul, "pregătesc terenul" pentru exercitarea de către Parlament a prerogativelor sale, între care şi controlul asupra activităţii Guvernului, a celorlalte organe ale administraţiei publice.

Prin urmare, activitatea comisiilor de anchetă nu poate fi decât o **activitate de informare** asupra activităţii Guvernului sau a altor organe ale administraţiei publice, activitate ce se finalizează cu un raport supus dezbaterii Camerei. În funcţie de natura şi complexitatea problemei anchetate, Camera poate adopta o anumită atitudine printr-o moţiune, poate rezulta o iniţiativă legislativă, dar este posibil ca dezbaterea, în sine, să reprezinte finalitatea anchetei, nefiind de neglijat

---

dreptul la replică. Se poate amâna răspunsul la întrebări, până la şedinţa următoare, doar în două situaţii: a) ministrul nu poate răspunde din diferite motive; b) când cel întrebat nu este prezent. Regulamentele Camerei mai consacră şi principiul după care Primului-Ministru i se adresează numai întrebări privind politica generală a Guvernului, fiind excluse cele care se referă la administraţia de specialitate, urmând ca acestea să fie adresate membrului din Guvern care răspunde de acel domeniu. În Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, se vor publica, la sfârşitul fiecărei sesiuni, întrebările care, deşi au fost adresate în condiţii regulamentare, nu au primit nici un răspuns, dispoziţie de natură "să-i determine pe membrii Guvernului şi pe ceilalţi conducători ai organelor administrative publice să dea răspunsuri la întrebări, în termenele stabilite de regulament" (Ioan Vida, op.cit., pag.120).

impactul politic în cadrul electoratului a anchetei respective. De cele mai multe ori, când există indicii că s-au săvârşit fapte ilicite, rapoartele comisiilor de anchetă reprezintă puncte de plecare pentru anchete administrative specializate (cum ar fi cele ale Curţii de Conturi) ori pentru anchete judiciare, ne referim concret la ancheta penală. La fel de bine, pe baza concluziilor comisiei de anchetă se poate ajunge la o remaniere guvernamentală sau chiar la o moţiune de cenzură. Sub nici o formă nu poate fi vorba de anularea unor acte administrative sau de destituiri de persoane prin votul Comisiei.

Pentru ca să poată acţiona comisiile de anchetă, ca regulă, au dreptul să audieze anumite persoane[152] , de a cere informaţii de la autorităţile publice, de a recurge la experţi etc.

[152] Curtea Constituţională a declarat neconstituţional art.71 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, care prevedea dreptul comisiei de anchetă de a cita **orice persoană**. "Ancheta parlamentară este un mijloc de realizare a controlului parlamentar, iar acest control este circumstanţiat, cât priveşte subiectele supuse controlului prin art.110 din Constituţie. Desigur, şi alte dispoziţii constituţionale stabilesc un drept de control, dar cu nuanţări şi precizări precum art.31 alin.5, potrivit căruia controlul parlamentar asupra serviciilor publice de radio şi de televiziune se reglementează prin lege" (Decizia nr.45/17 mai 1994, în Monitorul Oficial nr.131/27 mai 1994, pag.3). Se arată, totodată, în considerentele deciziei la care ne referim, că anumiţi demnitari şi funcţionari publici, dat fiind statutul lor constituţional, nu pot fi controlaţi prin comisiile de anchetă, intrând în discuţie **Preşedintele României** (care poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare sau poate fi suspendat), **judecătorii**, care sunt independenţi şi se supun numai legii etc. "De parlamentare să **invite** anumite persoane pentru a da relaţii în legătură cu obiectul anchetei" (idem, pag.4).

3. Noțiunea de răspundere politică a Guvernului și miniștrilor

Potrivit art 108 alin.1 din Constituție, Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea și actele Guvernului. S-a arătat în volumul anterior că răspunderea intervine pe terenul "răului înfăptuit", că ea presupune declanșarea unei proceduri, concretizându-se, în final, într-o sancțiune sau alta[153]. Ideea de răspundere politică a Guvernului, ca și a Președintelui Republicii, nu este străină ideii de răspundere juridică, răspunderea politică, când ne raportăm la autorități publice, nu reprezintă altceva decât o formă a răspunderii juridice, instituție a dreptului public, evocând prin această sintagmă Dreptul constituțional și Dreptul administrativ.

Sancțiunea cea mai severă care intervine în cazul răspunderii politice a Guvernului este demiterea prin retragerea încrederii de către Parlament[154], iar procedura care trebuie respectată pentru aplicarea acestei sancțiuni formează instituția moțiunii de cenzură, instituție tradițională a dreptului public modern.

[153]Răspunderea presupune o raportare activă a Cetății: "prin autoritățile sale, la agentul acțiunii sociale" (în speță a Parlamentului față de Guvern), pe când responsabilitatea ne apare ca o raportare activă a "agentului acțiunii sociale" față de Cetate, față de regulile și autoritățile acesteia (în speță a Guvernului față de Parlament). Această subtilă distincție din filozofia dreptului ultimilor decenii este reflectată și de Constituție, care, nu întâmplător, în art.108, se referă la "Răspunderea membrilor Guvernului", adică la tragerea la răspundere politică și penală a acestora pentru faptele ilicite săvârșite ca membrii ai Guvernului, iar în art.113 se referă la "Angajarea răspunderii Guvernului", adică la manifestarea de către Guvern a spiritului său de responsabilitate.
În prima situație, Guvernul, în ansamblu, și fiecărui membru în parte i se aduc acuzații de ordin politic sau penal, pe când în a doua situație se poate spune că Guvernul este cel care cere să i se aducă acuzații, iar dacă acestea nu există sau cei care le aduc nu obțin adeziunea majorității parlamentarilor (adică moțiunea de cenzură a fost respinsă), atunci să-i fie aprobate de către Parlament cele solicitate (un program, o declarație de politică generală, un proiect de lege, după caz).

[154]În art.112, consacrat "moțiunii de cenzură", apare expresia "retragere a încrederii acordate", iar în art.113, care reglementează "angajarea răspunderii Guvernului", apare noțiunea de demitere, dar pentru a evoca unul și același lucru. De altfel, în art.109 alin.2 cele două expresii sunt corelate: "Guvernul este demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru...". Se impune a observa că legiuitorul constituant folosește termenul de demitere pentru a evoca toate situațiile de încetare a mandatului Guvernului înainte de expirarea termenului. Tocmai de aceea, când demiterea intervine ca sancțiune, concretizând tragerea la răspundere politică, atunci trebuie precizat că este efect al retragerii încrederii de către Parlament, deci a existenței unor fapte pentru care Guvernul s-a făcut vinovat și nu a unei situații obiective, cum ar fi spitalizarea Primului-Ministru mai mult de 45 de zile. Tocmai de aceea, credem că această formă de demitere o putem, foarte bine, evoca și prin termenul de destituire.

În literatura de specialitate s-a discutat mult asupra ideii de răspundere politică, autori de prestigiul lui J.Barthelemy, susținând că nici nu poate fi vorba de o formă de răspundere: "Noi nu avem, propriu-zis, o responsabilitate ministerială; ceea ce noi numim "responsabilitate politică" presupune o sancțiune cu totul neîndestulătoare: obligația de a demisiona nu este o sancțiune, căci este de la sine înțeles că funcția de ministru nu este o carieră, e posibil ca cineva să ocupe această funcție o perioadă foarte scurtă de timp și apoi să fie obligat a demisiona fără să fi comis o greșeală, fie prin solidarizare, fie pentru că pur și simplu nu-i mai place. Chiar dacă a comis greșeli grave, chiar dacă a compromis în mod scandalos și onoarea Statului sau s-a purtat fără greșeală, ministrul este obligat, în regimul democratic, să cedeze locul altora: Blackstone expunea, cu multă tărie, nevoia schimbărilor dese de miniștri. Așa că faimoasa obligațiune nu este o sancțiune a greșelilor miniștrilor"[155].

Cu toate aceste rezerve, în literatura din perioada interbelică, atât din Franța, cât și de la noi, s-a impus teza după care responsabilitatea ministerială cuprinde o formă politică și o formă juridică, aceasta din urmă fiind de două categorii: a) responsabilitatea penală și b) responsabilitatea civilă.

Distincția între responsabilitatea politică și responsabilitatea juridică pleca de la faptul că prima intervenea ca urmare a "jocurilor politice", fără ca activitatea unui ministru să vină în conflict cu vreun "text pozitiv de lege", pe când responsabilitatea juridică intervenea, fie când s-au comis fapte penale, fie când s-au produs pagube, fără să fie vorba de fapte penale.

Doctrina din perioada interbelică, când vorbea de instrumentele juridice prin care se concretiza responsabilitatea politică, se oprea la votul de blam sau retragerea încrederii, pe de o parte, și refuzul de a vota un proiect de lege, pe de altă parte. Se arată, astfel, că nu orice refuz de a vota un proiect de lege evocă ideea de tragere la răspundere politică a ministrului inițiator de către Parlament, ci numai acele voturi date, după ce în prealabil ministrului i s-a atras expres atenția că Parlamentul "va face din votarea legii o chestiune de încredere"[156] Consecința

[155]J Barthelemy. Le mise en accusation du President de la Republique et des ministres, în Revue Du Droit Public, 1928, pag.581 și urm. Vezi pentru traducerea acestui pasaj, la studiul de evoluție a limbii în perioada interbelică, Anibal Teodorescu, op.cit., pag.128, nota nr.1, subsol. Din considerente didactice am fost nevoiți să ne îndepărtăm atât de arhaismele din limba franceză, cât și cele din limba română, fără însă a schimba, pe cât ne-a fost în putință, sensul textului original din acest mare profesor de drept public al Franței care, într-un anume fel, a avut destinul tragic al lui George Alexianu de la noi.

[156]A se vedea Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.127.

exprimării neîncrederii Parlamentare, fie printr-o acțiune expresă, fie printr-o acțiune implicită prin refuzul de a vota avertizat este demisia ministrului în cauză.

În toate aceste situații trebuie, logic, să admitem că este vorba de o conduită culpabilă a ministrului sau, după caz, a Guvernului în ansamblu, ideea de "culpă politică" sau, dimpotrivă, de "decizie politică" care se impune ca impuls oficial în guvernare este dată, adevărat, de rezultatul jocului politic, adică de rezultatul votului. Dacă majoritatea parlamentară rezultată din vot a decis o anume soluție, contrară celei promovate de Guvern sau, după caz, de un ministru şi votul a însemnat o chestiune de încredere înseamnă că acel Guvern sau acel ministru nu a mai putut să discearnă între ceea ce este esențial, având susținerea majorității parlamentare şi ceea ce este neesențial, nefiind acceptat de majoritatea care a rezultat din vot. Or, nu se poate spune că în aceste situații Guvernul sau ministru nu au o vină, în sensul larg al termenului, vina lor constă în faptul de a nu fi reuşit să armonizeze prioritățile strategiei guvernării cu opțiunile politice ale majorității ce se poate crea în Parlament, ştiut fiind că majoritatea parlamentară evocă, strict teoretic vorbind, opțiunea națională. Este aici ecuația fundamentală a democrației într-un regim parlamentar.

În concluzie, când vorbim despre răspundere politică, trebuie să acceptăm ideea unei culpe a celui care răspunde, implicit ideea încălcării unor norme şi principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ. Altfel nu vom deosebi răspunderea politică din sistemul de partid de răspunderea politică din sistemul statal. Cum am mai spus, răspunderea politică a Guvernului, şefului de stat, miniştrilor, primarilor, consilierilor locali etc. ne apare ca instituție a Dreptului public, reținând în sfera acestuia Dreptul constituțional şi Dreptul administrativ.

De aceea, trebuie să facem distincție între demisia de bună voie şi cea forțată, respectiv între remanierea guvernamentală, dictată de jocuri şi strategii politice şi destituirea unui membru al Guvernului, ca urmare a "votului de blam" dat de Parlament[157].

---

[157]"Nu trebuie să apropiem de această demisiune, care apare ca o sancțiune aplicată de Parlament, demisiunea pe care ar da-o ministrul, fie că, din motive nu este locul să cercetăm aici, voeşte să înceteze colaborarea cu guvernul din care face parte, fie că i-ar fi cerută de şeful guvernului. O asemenea demisiune nu implică nici o idee de sancțiune şi deci de răspundere" (Anibal Teodorescu, op.cit., pag.128).

4. Răspunderea politică şi moţiunea de cenzură în dreptul comparat

Constituţia Italiei, în art.94 alin.final, precizează că moţiunea de cenzură trebuie semnată de cel puţin o zecime din membrii Camerei şi nu poate fi pusă în discuţie decât după trei zile de la depunerea ei[158]. Potrivit art.74 din Constituţia Austriei pentru votul de neîncredere, dat de Consiliul Naţional, este necesară prezenţa a cel puţin 1/2 din membrii Consiliului Naţional, iar la solicitarea a 1/5 din membrii prezenţi, votul trebuie amânat 2 zile lucrătoare, o nouă amânare a votului nu va fi făcută decât în virtutea unei decizii a Consiliului Naţional[159].

Constituţia Germaniei, în art.67, precizează că Bundestag-ul nu-şi poate exprima neîncrederea[160] în Cancelarul federal decât alegând un succesor cu majoritate absolută şi invitându-l pe Preşedintele Republicii federale să releve despre funcţiunile acestuia. Preşedintele este obligat să dea curs acestei invitaţii şi să numească persoana aleasă, iar votul asupra moţiunii nu poate interveni decât după ce a expirat un termen de 48 de ore. Este, în alţi termeni, formula moţiunii de cenzură pozitivă, care a fost propusă şi de Comisia Constituţională de la noi prin Tezele la Proiectul de Constituţie, dar fără audienţă în Adunarea Constituantă.

---

[158]Potrivit art.95 alin.2 din Constituţie, miniştrii sunt, în mod colectiv, responsabili de actele Consiliului de Miniştri şi individual de actele referitoare la departamentul lor.

[159]Votul de neîncredere poate să fie dat Guvernului în ansamblu, fie unui membru al Guvernului, care pe data votului se revocă din funcţie. Independent de procedura votului de încredere, care evocă responsabilitatea politică a Guvernului faţă de Parlament, Guvernul federal sau unii din membrii acestuia pot fi demişi din funcţie de către Preşedintele Federal din proprie iniţiativă sau la cerere, fiind vorba, aici, de o anume formă a răspunderii politice şi faţă de şeful statului. Ca principiu, în art.70 alin.1, se precizează că pentru demiterea Cancelarului Federal sau a întregului Guvern Federal nu este necesară nici o recomandare, pe când demiterea unor membri ai Guvernului Federal se face la propunerea Cancelarului Federal, iar actul de demitere "nu necesită contrasemnătură".

[160]Reţinem că legiuitorul constituant german preferă formula vot de neîncredere în locul formulei moţiune de cenzură, pentru a fi într-o situaţie simetrică (arhicunoscuta simetrie şi bipolaritate de logică şi filozofie clasică germană) cu terminologia utilizată pentru a evoca investitura, anume votul de încredere. Este de subliniat, însă, că votul de încredere în Cancelarul Federal poate fi iniţiat şi în timpul exercitării mandatului (art.68). Dacă votul de încredere nu este dat de Bundestag, cu majoritatea membrilor săi, Preşedintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului Federal, să dizolve Bundestag-ul în 2 zile, iar noul Bundestag va alege un alt Cancelar, cu majoritatea de voturi a membrilor săi. La fel ca şi în cazul votului de neîncredere, şi votul de încredere nu poate interveni decât după expirarea a 48 de ore.

În baza Constituției Franței (art.49, 50), moțiunea de cenzură trebuie semnată de cel puțin o zecime din membrii Adunării Naționale, iar votul nu poate avea loc decât după 45 de ore de la depunere, pentru adoptarea ei fiind necesar votul majorității deputaților. În ipoteza respingerii moțiunii cei care au inițiat-o (semnatarii) nu pot propune în cursul aceleiași sesiuni o nouă moțiune, cu excepția cazului în care Primul-Ministru, după deliberările din Consiliul de Miniștri, angajează responsabilitatea Guvernului în fața Adunării Naționale (asupra votării unui text). Cum se va vedea, această soluție a fost, ca principiu, acceptată și de constituantul român din 1991.

Constituția Spaniei reține, de asemenea, o formulă foarte interesantă: "Congresul Deputaților pune în joc responsabilitatea politică a Guvernului, adoptând cu majoritate absolută o moțiune de cenzură.

Moțiunea de cenzură trebuie propusă de cel puțin o zecime din deputați și trebuie să conțină numele unui candidat la președenția Consiliului de Miniștri.

Moțiunea de cenzură nu poate fi votată înainte de expirarea unui termen de 5 zile, începând cu data depunerii. Moțiuni alternative pot fi depuse în primele două zile.

Dacă moțiunea de cenzură nu a fost adoptată de Congres, semnatarii ei nu mai pot prezenta alta în aceeași sesiune" (art.113)[161].

Se observă cu ușurință că soluția spaniolă este o reușită combinație între soluția germană și soluția franceză.Constituția Portugaliei precizează printre atribuțiile Parlamentului și "votarea moțiunii de încredere și de neîncredere în Guvern" (art.166 lit.e), iar în alte texte vine cu detalii procedurale în ceea ce privește răspunderea politică și moțiunea de cenzură[162].

[161]Acest text din Constituția Spaniei trebuie coroborat cu art.108, după care Guvernul este solidar responsabil de gestiunea sa politică în fața Congresului Deputaților, precum și cu art.114, care reglementează moțiunea (votul de încredere) asupra Programului de guvernare sau asupra unei declarații de politică generală. Dacă Congresul Deputaților a refuzat votul de încredere, Guvernul își prezintă Regelui demisia și se procedează la formarea unui nou Guvern.

[162]Potrivit art.193 din Constituția Portugaliei, Guvernul răspunde în fața Președintelui Republicii și a Adunării Republicii, dar în art.188 alin.2 se precizează că Președintele poate demite Guvernul numai dacă acest lucru este necesar pentru asigurarea funcționării normale a instituțiilor democratice, după ce ascultă Consiliul de Stat.Tragerea la răspundere politică a Guvernului de către Parlament se poate realiza, ca soluție tehnică, fie în urma solicitării unui vot de încredere cu privire la o declarație de politică generală sau la orice problemă relevantă de interes național, când neaprobarea moțiunii de încredere duce la demisia Guvernului (art.198 lit.e), fie prin votarea unei moțiuni de cenzură în legătură cu executarea de către Guvern a Programului său sau cu orice problemă relevantă de interes național, la inițiativa unei pătrimi din deputați (art.187).

Constituția Finlandei reglementează foarte sintetic instituția răspunderii politice, arătând că membrii Consiliului de Miniștri răspund pentru gestiunea lor în fața Camerei Reprezentanților, orice membru al Consiliului care a participat la reglementarea unei probleme răspunde de hotărârea luată, cu excepția cazului în care a exprimat o opinie diferită, consemnată în procesul-verbal (art.43), iar Constituția Olandei se limitează la un singur text cu valoare de principiu: "Regele este inviolabil. Miniștrii poartă răspunderea" (art.42), formulă prezentă și în Constituția Belgiei (art.63), dar această constituție reglementează, în detaliu, și răspunderea penală a membrilor Guvernului (art.90, 91).

Constituția Suediei, după formula consacrată în constituțiile ce reglementează o monarhie constituțională, reține că Guvernul va fi responsabil în fața Riksdag-ului (art.61), dar vine și cu detalii de ordin procedural[163].

Constituția Norvegiei reglementează o răspundere politică a membrilor Guvernului în fața Regelui, concretizată în sancțiunea destituirii[164], care, însă, poate duce și la răspunderea penală, competența punerii sub acuzare revenind Parlamentului (art.30 alin.3), cum vom arăta.

Legiuitorul constituant român s-a oprit, în final, la o soluție apropiată de cea franceză cu particularitatea că adoptarea moțiunii de cenzură, la fel ca și investitura a fost dată în competența ambelor Camere reunite în ședință comună. Astfel, moțiunea de cenzură, potrivit art.112 din Constituție, poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor[165], comunicându-

[163] Astfel, în art.5 din Cap.VI se precizează că după ce Parlamentul declară că Primul-Ministru sau un ministru nu se mai bucură de încredere, Președintele Parlamentului va trebui să-l îndepărteze din funcție. Dacă există posibilitatea unor alegeri extraordinare, destituirea nu mai are loc, urmând ca în săptămâna ce urmează Parlamentul să dea vot de neîncredere. Se subînțelege că în această din urmă ipoteză Guvernul va ființa ca Guvern demisionar, având misiunea organizării alegerilor extraordinare, încetându-și activitatea după formarea noului cabinet, pe baza alegerilor, aspecte prevăzute expres de Constituție. Este de menționat că un membru al Guvernului care a fost demis (altul decât Primul-Ministru) mai poate rămâne în funcție până la investirea unui nou titular, numai la solicitarea Primului-Ministru.

[164] Astfel, textul constituțional dispune că Primul-Ministru și ceilalți membrii ai Consiliului de Stat, precum și secretarii de stat pot fi destituiți de Rege, fără o hotărâre judecătorească, după ce a ascultat opinia Consiliului de Stat în această privință. La fel se procedează și în cazul altor înalți funcționari. Un lucru inedit este acordarea de pensii celor demiși, care se va decide de către viitorul Parlament, până atunci vor primi 2/3 dub salariul avut în momentul destituirii.

[165] Formularea "cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor", din art.112 alin.2, are în vedere numărul general al parlamentarilor. Este posibil, astfel, ca moțiunea de cenzură să fie inițiată numai de un grup de senatori sau numai de un grup de deputați, pentru a fi o inițiativă constituțională numărul acestora trebuie să fie de cel puțin o zecime nu din totalul senatorilor sau, după caz, al deputaților, ci din totalul senatorilor adunat cu totalul deputaților, adică din numărul parlamentarilor. Nimic nu oprește, însă, cum s-a și întâmplat în practica parlamentară, ca lista semnatarilor să cuprindă atât deputați, cât și senatori (A se vedea pentru alte amănunte Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, în Constituția României, comentată și adnotată, op cit., pag.249-251).

se Guvernului pe data depunerii. Ea se dezbate, în şedinţa comună a celor două Camere, după 3 zile de la data "când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere" şi se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. La fel ca în formula franceză şi spaniolă, dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă şi la noi, cei care au iniţiat-o nu mai pot depune o nouă moţiune în aceeaşi sesiune, excepţie făcând ipoteza angajării răspunderii Guvernului.

5. Angajarea răspunderii Guvernului de către Primul-Ministru

Teoria "contractului" de guvernare admite "iniţiative" în ceea ce priveşte denunţarea unilaterală a acestuia nu numai din partea Parlamentului, ci şi din partea Primului-Ministru. Practica guvernării confirmă apariţia a tot felul de situaţii delicate, a unor momente de tensiune politică, a unor stări de încordare internaţională etc., pe care echipa guvernamentală trebuie să le rezolve rapid. În general, se spune că timpul nu aşteaptă, pentru viaţa politică şi activitatea guvernamentală lipsa de reacţie în anumite momente poate conduce la consecinţe ce nu pot fi înlăturate decât peste ani şi ani. Nu mai puţin adevărat, excesul de zel, adoptarea unor soluţii pripite, imprudente, pot duce la consecinţe similare, dacă nu şi mai grave. Este, aici, vorba, până la urmă, de "cântarul" interior al oamenilor politici, în speţă al şefului Guvernului, fără vorbe mari, de "arta guvernării".

Plecând de la aceste realităţi, este posibil ca la un moment dat între Guvern şi majoritatea parlamentară să nu mai existe o consonanţă politică perfectă, să se ajungă la o anume "răceală", la anumite rezerve (fie şi numai din partea anumitor forţe ale majorităţii parlamentare), adică la o stare de boală ce riscă să se cronicizeze. Un Guvern responsabil, adică conştient de misiunile sale cu oameni care văd ţara şi prosperitatea cetăţenilor ei înaintea afacerilor proprii, nu poate accepta această stare de incertitudine. Dacă vorbim de un Guvern cu spirit accentuat de responsabilitate, trebuie să admitem că este vorba, înainte de toate, de un Prim-Ministru cu atari calităţi morale, care doreşte clar, fără echivoc, să-şi clarifice poziţia faţă de Parlament, dar pretinde, corect, şi Parlamentului acelaşi lucru.

Operaţia juridică prin care are loc această "clarificare de poziţii", care a devenit şi o instituţie, se cheamă angajarea responsabilităţii Guvernului, de către Primul-Ministru în faţa Parlamentului, instituţie relativ recentă, reglementată de un număr restrâns de constituţii.

Potrivit art.49 alin.1 din Constituția Franței, Primul-Ministru, după deliberările din Consiliul de Miniştri, angajează responsabilitatea Guvernului asupra programului său, eventual asupra unei declarații de politică, iar potrivit alin.3 al aceluiaşi articol, Primul-Ministru poate angaja şi responsabilitatea Guvernului asupra unui text.

Legiuitorul constituant francez leagă, de fapt, declanşarea moțiunii de cenzură de existența unei "provocări" a Primului-Ministru, asupra programului de guvernare şi, eventual, asupra unei declarații de politică generală, ori legiuitorul constituant român a înțeles să reglementeze şi "un joc" separat al moțiunii de cenzură. Am putea spune, în primul rând, "un joc" separat al acesteia, dar moțiunea de cenzură se poate declanşa şi în urma angajării răspunderii Guvernului de către Primul-Ministru, aspecte reglementate de art.113 din Constituție. La provocarea Guvernului, Parlamentul răspunde cu o moțiune de cenzură, după care Guvernul, fie se va consolida politic (sub aspectul sprijinului parlamentar), fie va deveni un Guvern demisionar.

Potrivit Constituției noastre, Guvernul îşi poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților şi a Senatului, în şedință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. După prezentarea unuia din aceste documente, în termen de 3 zile, se poate depune o moțiune de cenzură, cu respectarea regulilor stabilite de art.112, evocate mai sus. Se subînțelege că votarea moțiunii de cenzură are ca efect demiterea Guvernului, nemaipunându-se problema acceptării sau a aprobării documentului în considerațiunea căruia şi-a angajat răspunderea. Invers, dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă trebuie, logic, admis că Guvernul "a câştigat", mai exact "proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern", cum se menționează în alin.3 al art.113.

Observăm că Guvernul riscă, dar poate şi obține lucruri pe care, în procedura parlamentară obişnuită, nu le-ar fi obținut niciodată. Interesant este de reținut că în logica textului, centrul de greutate cade pe dezbaterea moțiunii de cenzură şi nu a programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege. Desigur, nimic nu opreşte ca în dezbaterea moțiunii de cenzură să se facă referiri şi la documentul prezentat de Guvern, oricum, aceste referiri sunt obligatorii când între motivele moțiunii de cenzură este reținut şi documentul în cauză.

Strict teoretic, se pune problema de a şti dacă, în ipoteza nedepunerii unei moţiuni de cenzură, se fac dezbateri asupra celor prezentate de către Guvern, dacă pot interveni modificări şi, firesc, dacă, în final, va fi necesar un vot?

După părerea noastră, aceste dezbateri, dacă se organizează, nu pot fi decât de clarificare, desigur Guvernul poate aduce modificări, dar nu este obligat să o facă, Parlamentul nu are decât să contracareze printr-o moţiune de cenzură, iar problema votului este lipsită de sens. Tocmai în aceasta constă particularitatea instituţiei, Guvernul obţine o lege fără ca Parlamentul, strict teoretic vorbind, să fi legiferat.

Preşedintele României nu este ţinut de această procedură, el tratează legea respectivă ca pe oricare altă lege, putând cere Parlamentului reexaminarea acesteia. În cazul în care Preşedintele României a cerut reexaminarea, dezbaterea legii, cum se menţionează în art.113 alin.final, se va face în şedinţa comună a celor două Camere, urmând să se aplice regulile de cvorum, după cum este vorba de o lege organică sau o lege ordinară. Este clar că de data aceasta vor fi dezbateri şi se vor face amendamente, dar exclusiv în ideea precizării poziţiei Parlamentului faţă de cererea de reexaminare a Preşedintelui Republicii, şi nu în ideea blocării, acum, a efectelor, în planul legiferării, angajării răspunderii Guvernului. Este concluzia care se impune într-o interpretare sistematică, cu rigoare ştiinţifică, a Constituţiei[166].

6. Răspunderea penală a membrilor Guvernului în dreptul comparat

La fel ca şi răspunderea politică a Guvernului şi răspunderea penală a membrilor Guvernului cunoaşte diferite soluţii în constituţiile naţionale, fiind, însă, prezente trei elemente cu valoare de constantă a acestei instituţii: a) necesitatea punerii sub acuzare de către o autoritate publică, de regulă Parlamentul; b) competenţa de judecată aparţine fie Curţii Supreme de Justiţie, fie Curţii Constituţionale; c) existenţa unei prevederi şi a unor fapte, corespunzător sancţiunii specifice - ideea legii responsabilităţii ministeriale. Dintre constituţiile care consacră o formă republicană de guvernământ, ne oprim la Constituţiile Italiei, Finlandei, Germaniei, Franţei, Austriei, Greciei şi Portugaliei, iar dintre

[166]Faptul că în art.58 Parlamentul este calificat ca organ reprezentativ suprem şi unică autoritate, pe de o parte, şi că, potrivit art.77, Parlamentul are latitudinea de a ţine seama sau nu de obiecţiile Preşedintelui României, pe de altă parte, nu exclude obligaţia Parlamentului de a se conforma efectelor art.113, odată ce "a pierdut" partida cu Guvernul. Nu trebuie să uităm că art.113 este tot un text din Constituţie, care în ceea ce priveşte adoptarea legii, face o derogare de la procedura obişnuită reglementată de Secţiunea 3 Cap.I. Titlul III (art.72-76).

constituțiile care consacră o formă monarhică de guvernământ, ne oprim la Constituțiile Spaniei, Belgiei și Norvegiei.

Constituția Italiei prevede, în art.96, că Președintele Consiliului de Miniștri și miniștrii pot fi puși sub acuzare, de către Parlament, în ședință comună, pentru un delict comis în exercițiul funcției lor, iar competența de judecată aparține Curții Constituționale[167] ținându-se seama de imunitatea parlamentară, de regulă, miniștrii sunt și parlamentari. Se subînțelege că punerea sub acuzare a unui ministru care este și parlamentar, presupune și votul pentru ridicarea imunității parlamentare.

Constituția Germaniei nu reglementează în mod special răspunderea penală a membrilor Guvernului, cum o face în cazul Președintelui Federal, dar reglementează comisiile de anchetă ale Bundestag-ului (art.44), respectiv comisiile de anchetă comune (art.53), menționând, totodată, că deciziile comisiilor de anchetă nu se impun tribunalelor, acestea sunt libere să aprecieze și să judece faptele. Un atare principiu este valabil și pentru Tribunalul Constituțional, care judecă, în urma unor anchete parlamentare, pe membrii cabinetului.

Constituția Franței, în schimb, conține un text special, potrivit căruia membrii Guvernului sunt răspunzători penal de actele săvârșite în exercițiul funcțiilor lor și calificate drept crime sau delicte în momentul comiterii (art.68 alin.2). Mai mult, se menționează în mod expres că membrii Guvernului, ca și complicii lor, vor răspunde penal "în cazul unui complot contra siguranței statului" Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Justiție, care este obligată să facă încadrarea faptelor și să stabilească pedepsele după legile în vigoare în momentul comiterii acestora și nu în momentul acuzării sau al judecății. Este un principiu constituțional care are foarte mare importanță când se pune problema răspunderii unor foști membrii ai Guvernului, după o perioadă mai îndelungată de timp, evident, înlăuntrul termenului de prescripție, dar pentru fapte penale săvârșite în exercitarea prerogativelor ministeriale, nu ca simpli cetățeni (ex. un accident de circulație etc.).

---

[167] Este de menționat că în art.134 din Constituție se prevede în mod expres competența Curții Constituționale de a judeca numai acuzațiile ce îl privesc pe Președintele Republicii, dar prin practica Curții, bazată (sprijinită) și de unele reglementări legale (ex.Legea nr.1/11 martie 1953, Legea nr.1/16 ianuarie 1989) s-a extins competența Curții și la judecarea acuzațiilor aduse membrilor Guvernului (Vezi precizările în acest sens, în "Le constitutions de l'Europe des Douze", op.cit., pag.240 nota nr.1 și pag.246 nota nr.1).

Constituția Austriei reglementează competența Consiliului Național de a pune sub acuzare pe membrii Guvernului federal, cerând pentru aceasta prezența a mai mult de 1/2 din membrii (art.76 alin.1, art.142). Curtea Constituțională este investită cu dreptul de a se pronunța asupra acuzațiilor adresate autorităților superioare, între care și miniștri. Hotărârea Curții are ca efect decăderea din funcție, Curtea putând aplica și dispozițiile legilor penale.

Constituția Portugaliei, prin art.199, lasă punerea sub acuzare a membrilor Guvernului și declanșarea procesului penal în competența autorităților de drept comun, precizând, însă, că după ce o acuzare rămâne definitivă, excepție făcând acuzările pentru fapte sancționate cu mai mult de 3 ani de închisoare, Adunarea Republicii are dreptul să decidă dacă respectivul membru al Guvernului va fi sau nu demis din funcție.

Constituția Greciei cuprinde unele din cele mai ample reglementări cu privire la punerea sub acuzare și judecarea miniștrilor (art.86). Se arată că numai Parlamentul are dreptul de a pune sub acuzare membrii Guvernului și secretarii de stat în funcțiune sau cei care au avut funcții în trecut, în virtutea legilor responsabilității ministeriale, în fața unei Curți speciale. Această Curte, prezidată de președintele Curții de Casație, este compusă din 12 magistrați, trași la sorți de președintele Parlamentului (Camerei Deputaților), în ședință publică, dintre judecătorii Curții de Casație și președinții curților de apel.

Nici o percheziție, instrucție sau anchetă asupra miniștrilor și secretarilor de stat, pe funcție sau care au fost în funcții, pentru actele sau omisiunile comise în exercițiul funcției, nu poate fi autorizată decât în baza unei decizii ad-hoc a Camerei. Dacă în cursul unei anchete administrative sunt relevate elemente susceptibile de stabilire a responsabilității unui membru al Guvernului sau a unui secretar de stat, în baza legilor responsabilității ministeriale, la finele acestei anchete, elementele respective, prin intermediul procurorului competent, se transmit Camerei. Numai Camera are dreptul de a suspenda cercetarea penală. În anumite cazuri, pentru formularea acuzației, când există și pericolul împlinirii termenului de prescripție, Camera poate constitui, printr-o decizie, o Comisie specială, formată din deputați și înalți magistrați[168].

[168]Chiar în momentul redactării acestor rânduri, Parlamentul grec a hotărât punerea sub acuzare a fostului Prim-Ministru, Constantin Mitsotakis, precum și a miniștrilor finanțelor și comerțului din cabinetul său. Parlamentul, dintr-un total de 300 de parlamentari, a votat cu 170 de voturi pentru trimiterea în fața justiției a foștilor guvernamentali, acuzați că au primit mită 22 milioane dolari în procesul de privatizare al unei firme producătoare de ciment. De asemenea, pe lângă corupție și mită, fostul Prim-Ministru este acuzat și de interceptarea convorbirilor telefonice ale adversarilor politici, în perioada 1988-1990 (Vezi "Adevărul" nr 1365/17-18 septembrie 1994, pag.1).

Potrivit art.47 din Constituția Finlandei, Cancelarul Justiției[169], când apreciază că Guvernul, în ansamblul său, sau unul dintre membrii acționează ilegal în exercitarea funcției, are obligația de a-și formula observații, în scris, în acest sens. Dacă se acceptă opinia, ea se consemnează în procesul-verbal al ședinței de Guvern. Dacă ilegalitatea comisiei este de natură să antreneze acuzarea în fața Înaltei Curți[170], punerea sub acuzare va fi hotărâtă de **Președintele Republicii**, care o va susține în fața Înaltei Curți.

Constituția Belgiei, prin art.90, stabilește competența Camerei Reprezentanților de a acuza miniștrii și de a-i cita în fața Curții de Casație, care îi judecă în secțiuni unite. Fac excepție crimele și delictele comise de miniștri în afara funcției, care se judecă după regulile dreptului comun. Se arată, totodată, că o lege va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele și procedura împotriva miniștrilor, fie prin acuzația adusă de Camera Reprezentanților, fie prin urmărirea părții legate prin infracțiuni comise în afara funcției.

Regele nu poate grația un ministru condamnat de Curtea de Casație, decât la cererea uneia din cele două Camere (art.91).

Constituția Spaniei, în art.102, prevede că răspunderea penală a Președintelui Consiliului de Miniștri și a celorlalți membri ai Guvernului este cerută, dacă este cazul, în fața Secției penale a Tribunalului Suprem. Dacă acuzarea se referă la un caz de trădare sau alt delict contra siguranței statului, comis în exercițiul funcției, ea nu poate fi declanșată decât din inițiativa unei pătrimi din membrii Congresului și cu acordul majorității absolute a membrilor acestuia. Prerogativele Regale de grațiere nu se aplică și în aceste situații.

Constituția Norvegiei, cum s-a văzut, leagă răspunderea penală a membrilor Guvernului (Consiliului de Stat) de răspunderea politică care, la rândul ei, intervine exclusiv pentru săvârșirea unor fapte imputabile, sancțiunea penală apărând, de regulă, ca o sancțiune complementară a destituirii, înțeleasă, sub aspectul naturii juridice, ca sancțiune constituțional-administrativă. Astfel, membrul Consiliului de Stat care nu a protestat față de o decizie a Regelui, care venea în contradicție cu forma de guvernământ sau cu legile ori era evident dăunătoare Regatului, este considerat ca fiind de acord cu Regele și va fi făcut răspunzător, putând fi pus sub acuzare de către Parlament (Odelstring). Se subînțelege că în aceste cazuri nu operează automat destituirea, ca sancțiune

[169]Este o instituție specifică, ceva în genul Ministerului Public, în orice caz, Cancelarul Justiției este și Procurorul general.

[170]Este o Curte specială, la care se referă art.59 din Constituție, iar organizarea ei se face printr-o lege cu caracter de lege constituțională. Această Curte judecă punerea sub acuzare a miniștrilor, a membrilor Curții Supreme și ai Curții Administrative Supreme

prealabilă, nimic nu opreşte ca persoana în speţă să fie pusă sub acuzare, ca ministru în funcţiune, iar destituirea să intervină după pronunţarea instanţei. Este, însă, o ipoteză pur teoretică, de vreme ce Regele poate destitui pe Primul-Ministru şi pe ceilalţi membri ai Consiliului de Stat, "fără o hotărâre judecătorească".

7. Evoluţia ideii şi reglementării răspunderii penale a miniştrilor la noi

Cum s-a menţionat deja, ideea responsabilităţii ministeriale a apărut pentru prima oară în Anglia, cea dintâi acuzare, **impeachment**, a fost adusă unui ministru al lui Eduard al III-lea (1327-1377), **Camera Comunelor** dobândind dreptul de a susţine acuzarea miniştrilor în faţa **Camerei Lorzilor**. Din Anglia, cum ne informează prof.Anibal Teodorescu, ideea a trecut în constituţiile revoluţionare ale Franţei, începând cu dea din 1791 şi apoi, sub diferite forme, în organizarea tuturor statelor constituţionale din Europa[171].

Principiul responsabilităţii ministeriale la noi a fost consacrat, adevărat, într-o formă incompletă, lipsită de precizie, prin Regulamentele Organice[172] şi a fost prezent în cele mai importante documente politice ce conţineau şi idei de ordin constituţional, câştigându-şi "dreptul de cetate", prin Constituţia din 1866.

Autorul citat remarcă că dispoziţiile incomplete şi neclare ale Regulamentelor au făcut ca, practic, problema responsabilităţii miniştrilor să nu se pună niciodată pe timpul aplicării acestora. Tocmai de aceea, ideea responsabilităţii ministeriale a fost o idee centarlă în documentele politice ale Revoluţiei din 1848, subînţelegându-se, în primul rând, ideea de răspundere penală[173]. Kogălniceanu, în "Dorinţele Partidei Naţionale din Moldova"

---

[171]Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, vol.I, op.cit., pag.121.

[172]Astfel, art.150 din Regulamentul Organic al Munteniei preciza: "Fieşicare dintre aceşti trei Miniştri îşi va avea Departamentul despărţit în Secţii, iar Secretariatul fieşte-căreia Secţii va iscăli în toate hârtiile şi poruncile şi va fi răspunzător împreună cu Ministrul pentru toate trebile curgătoare ce vor privi la acea Secţie". În mod similar, era redactat şi art.137 din Regulamentul Organic al Moldovei.

[173]Ideea răspunderii miniştrilor, inclusiv sub aspect penal, a fost prezentă şi în acţiunile guvernamentale din anul revoluţiei. De pildă, Ştefan Catargiu, ministru în Guvernul Moldovei, a cerut, în numele Guvernului, prin Proclamaţia din 28 martie 1848, câtorva boieri să-şi dea cu părerea asupra unor reforme constituţionale, între care şi teza că: "Miniştrii să aibă deplină libertate pravilnicească în lucrările lor, pentru ca să poarte toată răspunderea acestor lucruri" (Anul 1848 în Principatele Române, vol.I, 1902, pag.5).

a susținut că responsabilitatea miniștrilor, ca și a tuturor funcționarilor, reprezintă o "instituție mântuitoare pentru țară"[174].

Ideea responsabilității ministeriale este prezentă, cum se cunoaște și în Proclamația de la Islaz, care cuprinde și punctul: "responsabilitatea miniștrilor și a tuturor funcționarilor în funcția ce ocupă".

Concretizarea legislativă a acestor idei se realizează prin Convenția de la Paris din 1958, care, în art.15, reține: "Orice act slobozit de Hospodar, trebuie să fie contrasemnat de către miniștrii competenți.

Miniștrii vor fi răspunzători de violarea legilor și mai ales de orice risipă a banilor publici.

Ei vor fi supuși judecății Înaltei Curți judecătorești și de Casație. Acția va fi provocată de Hospodar sau de Adunare"[175].

Tot din tratatului prof.Anibal Teodorescu aflăm, citându-se un autor mai puțin cunoscut[176], că ideea responsabilității ministeriale a fost prezentă și în Proiectul de Constituție "a Principatelor Unite ale României", elaborat de Comisia centrală de la Focșani, în 1859[177].

---

[174] Teza responsabilității ministeriale din Programul „Partidei Naționale din Moldova", din Constituția Kogălniceanu, știm că el a elaborat și un proiect de Constituție, în sensul strict al termenului (A se vedea Antonie Iorgovan. Drept constituțional și instituții politice. op cit., pag 110) a fost înțeleasă și de Domnul Mihail Sturza, deși "el era departe de a împărtăși toate revendicările partidei reformiste" (Anibal Teodorescu. op.cit., pag 122). Astfel. în Ofișul nr.70 din iulie 1848 adresat Statului Administrativ extraordinar. se cere sp se pună în lucrare anumite măsuri. cuprinse în 28 de "puncturi", între care și "Șeful departamentelor sunt răspunzători pentru orice abatere dovedită în regulile statornicite în respectivele lor atribuțiuni" (în Buletin nr.60 din 29 iulie 1848. Vezi și "Anul 1848 în Principate", vol I. pag.738 și urm., precum și Anibal Teodorescu. op.cit., pag.122, nota nr.1).

[175]Reprodus după Anibal Teodorescu. loc.cit., unde autorul ne informează (nota nr.5) că Înalta Curte a fost chemată de două ori sub imperiul Convenției să pună în aplicare principiul responsabilității ministeriale: odată în 1862, când a declarat neintemeiată acuzarea adusă de Adunarea electivă (acuzare realizată prin votul din 20 iunie 1862) cabinetului Manolache Costache (Manolache Costache. George Costofonu. Generalul Ion Florescu. Ion I.Filipescu. Vasile Boerescu și Generalul Barbu Vlădoianu), a doua oară în 1864. când a declarat inadmisibil recursul făcut de A.Anagnostu împotriva procedurilor de punerea sa sub acuzare. respectiv a confirmat tragerea la răspundere a lui Emil Arghiropol. fost Ministru de Justiție și a lui Dumitru Ioanide. fost director în Ministerul de Interne. de către fostul Domnitor Barbu Știrbei (Vezi și Cas.I. 1 aprilie 1864. Buletin. 1864. pag.201).

[176]Artur Gorovei. Primul proiect de Constituție întocmit de Comisiunea centrală din 1859. Fălticeni, 1914.

[177]Au fost reținute un număr de 4 articole. ce aveau următoarea redactare:

"Art.48. Miniștrii sunt răspunzători de călcarea legilor și de orice risipă a banilor publici. Ei vor fi judecați de înalta curte de Justiție și de Casațiune. Urmărirea lor poate fi provocată de către Domn sau de către adunare. Punerea sub acuzațiune a miniștrilor nu se poate rosti decât prin majoritate de două treimi ale membrilor de față.

Art 49. La niciun caz ordinul verbal sau scris al Domnului nu poate apăra pe un ministru de răspundere.

Art 50. Miniștrii trași la judecată dinaintea curții de Justiție și Casațiune vor fi judecați de dânsa numai pentru faptele lor ministeriale. Pentru delictele sau crimele săvârșite de către ei în timpul aflării lor în funcțiune. întru cât ele nu derivează din aceste funcțiuni. precum și în procesele civile, ei vor fi judecați după legile și formele după care se judecă toți românii.

Constituția din 1866 preia formula belgiană, dar prevede necesitatea unei legi speciale pentru stabilirea infracțiunilor și pedepselor la "cea dintâi sesiune", care a apărut, în realitate, abia la 2 Mai 1879, Constituția din 1923 menține spiritul Constituției din 1866, "modificând însă cuprinsul vechiului art.101, pe care l-a pus în același timp în acord cu situațiunea creată de legea din 1879"[178].

Constituția din 1938, formal, menține obligația contrasemnării de către miniștrii a "actelor de stat ale Regelui", precizând că "Persoana Regelui este inviolabilă", dar "Miniștrii Lui sunt răspunzători" (art.44), dar nu se mai poate vorbi despre instituția responsabilității ministeriale, ca instituție cardinală a unui sistem democratic. De vreme ce s-a introdus dictatura personală a Regelui Carol al II-lea, prin această Constituție, riguros științific, nu mai putem vorbi de Guvern, ca subiect de drept public, implicit de responsabilitatea ministerială, situație care, cu anumite nuanțări de ordin formal, s-a menținut în România până la Revoluția din Decembrie 1989. Sub aspect instituțional-constituțional, tradiția reglementărilor democrate a responsabilității penale a miniștrilor se reia prin Constituția din 1991.

Art.51. Domnul nu poate să ierte nici să micşoreze pedeapsa hotărâtă miniştrilor de către înalta curte de Justiție şi de Casațiune, de cât numai în puterea mijlocirei a adunării generale" (citat de Artur Gorovei, op.cit., pag.20, precum şi de Anibal Teodorescu, op.cit., pag.123 nota nr.1).

[178]Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.126

8. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului în baza Constituțiilor din 1866 și 1923

Constituția din 1866[179], ca și cea din 1923[180], au reținut dreptul fiecărei Camere de a acuza pe miniștri și a-i trimite în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, care singură, în secțiuni unite, era competentă să-i judece, fiind exceptate, după modelul belgian, crimele și delictele comise de miniștri în afara exercițiului funcției, mai exact, exercițiul acțiunii civile în aceste cazuri, stabilit prin legi. Punerea sub acuzare se putea face de către fiecare Cameră numai cu o majoritate calificată de 2/3 dintre membrii prezenți.

Constituția din 1866 vorbea despre o lege, ce urma să fie prezentată la prima sesiune, prin care să se determine: a) cazurile de responsabilitate; b) pedepsele aplicabile și c) modul de urmărire "în contra lor", atât cu privire la acuzația admisă de Parlament, cât și cu privire la urmărirea din partea celor lezați, pe când în Constituția din 1923 se reține: "Legea responsabilității ministeriale determină cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile miniștrilor".

---

[179]Este vorba de art.100 și 101, care reglementau regimul răspunderii, respectiv de art.102, care reglementa răspunderea penală în perioada tranzitorie, până se va "face legea" responsabilității ministeriale. Dispoziții cu privire la răspunderea penală a miniștrilor erau cuprinse și în art.103: "Regele nu poate să evite sau să micșoreze pedeapsa hotărâtă miniștrilor de către înalta curte de casațiune și de justiție de cât numai dupe cererea Adunărei care i-ar fi pus în acusațiune" (reprodus după Ioan Muraru și colab., Constituțiile române, op.cit., pag.58). Sub regimul acestei Constituții responsabilitatea ministerială a fost pusă în următoarele situații: a) în 1876, când Camera liberală a votat, la 20-22 iulie, darea în judecată a celor mai importanți miniștri conservatori din guvernul anterior (Lascăr Catargiu, I.Em.Florescu, P.Mavrogheni, Al.Lahovari, B.Boerescu, N.Crețulescu, G.Costofaru, Petre Carp, Teodor Rosetti, G.Gr.Cantacuzino și Titu Maiorescu), învinuiți de violarea Constituției prin ingerințe electorale, de violarea libertăților publice, de risipa banilor statului și de abuz de autoritate. Neexistând la acea dată o lege a responsabilității ministeriale, Camera a numit, mai întâi, o comisie de anchetă și apoi un comitet de acuzare, care și-au depus Raportul în ședința din 10 martie 1877, după care s-a decis menținerea în stare de acuzare numai a lui Lascăr Catargiu, I.Em Florescu, P.Mavrogheni, Al.Lahovari și Titu Maiorescu. Nu s-a ajuns, însă, la judecată, deoarece în anul următor, la 26 ian.1878, chiar la propunerea liderului liberal Ion Brătianu, Camera a votat retragerea acuzației (A se vedea Titu Maiorescu, Istoria contemporană a României, 1925, pag.66 și urm., Anibal Teodorescu, op.cit., pag.124 nota nr.1 subsol); b) în 1888, când a fost condamnat Generalul Al.Angelescu, fost ministru de război, pentru delictul de mituire și violarea legii contabilității, la 3 luni închisoare, 5000 lei amendă, 25000 lei despăgubiri și pierderea gradului (Curtea de Casație S.II Decizia nr.10 din 7 decembrie 1888, în Buletin, 1888, pag.1055, informație reprodusă și de Anibal Teodorescu, op.cit., pag.185); c) în 1889, când s-a aprobat propunerea lui N.Blaremberg și a altor 21 deputați (101 voturi pentru, 4 contra), de punere sub acuzare a fostului Guvern Ion Brătianu, dar raportul comisiei de anchetă, care confirma punerea sub acuzare, a fost respins la 12 februarie 1890 (86 voturi pentru, 67 contra), ceea ce a dus la închiderea chestiunii; d) în 11 iulie 1918, când s-a votat punerea sub acuzare a Guvernului Brătianu, care a declarat război, și a lui Tache Ionescu, fost vice-președinte. Această urmărire a luat sfârșit prin dizolvarea Parlamentului Marghiloman și decretarea ca inexistente și lipsite de orice putere legală a tuturor lucrărilor efectuate de adunările dizolvate. Este vorba de Decretul-Lege nr.3273/6 noiembrie 1918 (Vezi Anibal Teodorescu, loc.cit.).

[180]Este vorba, în principal, de art.98, deși dispoziții se regăsesc și la art.87 ori 99.

Aceste formulări nu sunt întâmplător diferite, Constituția din 1866 stabilea principiile viitoarei legi a responsabilității ministeriale, pe când Constituția din 1923 confirmă existența acestei legi[181].

Constituția din 1866 făcea distincție în ceea ce privește susținerea acuzației, când punerea sub acuzare era făcută de o Cameră, aceasta urma să susțină și acuzarea în fața **Înaltei Curți**, iar când urmărirea penală era "pornită de Rege", acuzarea se susținea prin **Ministerul Public**, ca în Constituția din 1923 să se rețină pentru toate situațiile competența Ministerului Public. Constituția din 1923 vine și cu unele detalii de ordin procedural, ridicând, astfel, la nivel de principii fundamentale unele soluții din Legea responsabilității ministeriale din 1789. Se reține, astfel, că instrucțiunea se va face de o comisie a Înaltei Curți de Casație, compusă din 5 membri, "trași la sorți în secțiuni unite", care are și "puterea de a califica faptele și de a decide sau nu urmărirea", cum se menționează în art.98 alin.3, teza II.

Legea din 1879 a împărțit faptele penale pentru care puteau fi miniștrii trași la răspundere, după gravitate, în două categorii: **crime**[182] și **delicte**[183].

9. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului, potrivit Constituției din 1991

Constituția din 1991, continuând tradiția, reține numai dreptul celor trei autorități de a "cere urmărirea penală a membrilor Guvernului" Senatul, Camera Deputaților și Șeful Statului, textul integral având următoarea redactare: "Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară

[181]În același sens Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.126 și nota nr.1 subsol.

[182]Crimele erau pedepsite cu detenția (adică închisoarea), prevăzută în Codul penal și cu sancțiunea complementară a interzicerii ocupării de funcții publice, de la trei ani până la toată viața. Erau considerate crime "următoarele acte și fapte de natură să aducă o atingere Constituțiunii": a) semnarea sau contrasemnarea de decrete sau luarea de dispoziții care violează un text expres al Constituției; b) împiedicarea sau numai simpla încercare de a împiedica, fie prin violență, fie prin fraudă, liberul și sincerul exercițiu al dreptului de vot, chiar în cazul când ulterior corpurile legiuitoare ar fi aprobat asemenea fapte.

[183]**Delictele** se pedepseau numai cu interzicerea de a ocupa funcții publice de la trei ani până la maximum toată viața, intrând în sfera acestora "următoarele acte și fapte": a) semnarea sau contrasemnarea de decrete sau luarea de dispoziții, care violează un text expres al unei legi existente; b) amăgirea cu rea-credință și în prejudiciul intereselor țării, a Reprezentanței naționale, în ceea ce privește situația afacerilor statului. În literatura de specialitate, ca și în practica judiciară, s-a interpretat că la **crimele** și **delictele** prevăzute de lege nu se mai puteau adăuga altele, legea era strict limitativă, invocându-se, în acest sens, și art.5 din lege, care prevedea că: "miniștrii sunt responsabili pentru cazurile prevăzute în articolele de mai sus" (A se vedea Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.130).

urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie. Competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie" (art.108 alin.2).

Legiuitorul constituant din 1991 revine, peste timp, la o formulare similară cu cea din Constituţia din 1866, precizând, totodată: "Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială" (art.108 alin.3).

Constituantul din 1991 a înţeles să vină cu reglementări sintetice atât cât era necesar pentru conturarea în legea fundamentală a instituţiei răspunderii penale a miniştrilor, reiterând, însă, tradiţia prin prisma reglementărilor ce domină dreptul public contemporan, evocate mai sus, şi ţinând seama de terminologia juridică actuală, inclusiv în dreptul penal şi procesual penal.

Se ştie că procesul penal are mai multe faze, prima din aceasta fiind **urmărirea penală**, realizată de organele de cercetare penală prevăzute de Codul de procedură penală şi alte legi penale speciale[184]. Ca atare, legiuitorul constituant trebuia să se raporteze, logic, mai întâi la noţiunea de urmărire penală, renunţând aici, cel puţin, la expresiile din constituţiile româneşti anterioare citate: "dreptul de a acuza", "dreptul de a trimite înaintea Înaltei Curţi", "dreptul de a pune sub urmărire". De fapt, art.98 din Constituţia din 1923 la început foloseşte expresia "dreptul de a cere urmărirea miniştrilor...", dar se adaugă imediat şi "dreptul de a-i trimite înaintea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie...".

Fără a cădea într-o capcană lingvistică, trebuie să reţinem noua filozofie a textului Constituţiei din 1991 "care consacră pentru toate persoanele fizice, inclusiv deci pentru miniştrii prezumţia de nevinovăţie: "Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, persoana este considerată nevinovată" (art.29 alin.8).

Tradiţionala "punere sub acuzare", pe care şi Constituţia noastră o reţine în cazul răspunderii penale a Preşedintelui Republicii, acum, dobândeşte, sub aspect strict procesual penal, semnificaţia unei **plângeri prealabile pentru începerea urmăririi penale**. Este posibil, însă, ca începerea urmăririi penale să nu ducă la **punerea în mişcare a acţiunii penale**, ceea ce conferă persoanei, în speţă ministrului, **calitatea de inculpat**. Momentul, deci, al punerii în mişcare a acţiunii

[184] A se vedea Ion NEAGU, Drept procesual penal, Editura Academiei Bucureşti, 1988, pag.177 şi urm.

penale nu trebuie confundat cu **momentul începerii urmăririi penale**, începerea urmăririi penale se face **in rem**, iar punerea în mişcare a acţiunii penale se face **in personam**[185].

Legiuitorul constituant a înţeles să vină cu o reglementare specială numai în ceea ce priveşte competenţa instanţei penale pentru infracţiunile săvârşite de membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor, nu şi în ceea ce priveşte faza de urmărire penală. Observăm că nu întâmplător se face vorbire despre **"cererea urmăririi penale"**, ceea ce poate să facă fiecare Cameră în parte şi Preşedintele Republicii şi, respectiv, despre "trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului". Trimiterea în judecată nu înseamnă vot al Camerei sau opţiunea Preşedintelui Republicii, care sunt prin excelenţă autorităţi politice, ci înseamnă **aprecierea şi decizia** procurorului, autoritate neutră, profesionist al dreptului. Votul unei Camere sau solicitarea Preşedintelui pe ideea "începerii urmăririi penale a membrilor Guvernului" nu leagă cu nimic pe procurorul competent, este doar o condiţie ca acesta să poată acţiona, deci să-şi înceapă ancheta. De vreme ce competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie se subînţelege că **începerea urmăririi penale, apoi trimiterea în judecată şi reţinerea acuzării în faţa Curţii sunt de competenţa Parchetului General de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie,** aşa cum se precizează în reglementările legale cu caracter organic şi procesual, problemă la care ne-am referit şi cu prilejul examinării răspunderii penale a Preşedintelui României.

Nimic nu opreşte, însă, ca prin **Legea responsabilităţii ministeriale** să se revină la tradiţie şi sub aspectul "trimiterii în judecată" a membrilor Guvernului, de vreme ce legiuitorul constituant actual, ca şi cel din 1866 ori cel din 1923, face referire numai la Curtea Supremă de Justiţie, nu şi la Ministerul Public sau Parchetul General.

---

[185] "Pentru punerea în mişcare a acţiunii penale trebuie să existe temeiuri suficiente că o anumită persoană poate fi învinovăţită de săvârşirea infracţiunii, numai simpla bănuială că persoana a comis infracţiunea nu este suficientă pentru punerea în mişcare a acţiunii penale" (Ion NEAGU, op.cit., pag.176). Potrivit dispoziţiilor din Codul de procedură penală (art.262), "dacă persoana făptuitorului este cunoscută şi sunt probe suficiente de vinovăţie, punerea în mişcare a **acţiunii penale** se realizează prin **ordonanţa procurorului**, la începutul sau pe parcursul urmăririi penale sau la **sfârşitul** urmăririi penale, prin **rechizitoriul procurorului**, care înseamnă şi sesizarea instanţei penale. Dacă procurorul ajunge la concluzia că nu poate fi pusă în mişcare acţiunea penală, el va dispune **scoaterea de sub urmărire penală**. Se poate ca uneori acţiunea penală să fie pusă în mişcare şi în timpul judecăţii dacă în sarcina inculpatului se descoperă fapte noi, în legătură cu infracţiunea care face obiectul cauzei penale, fiind vorba de extinderea procesului penal (art.336 Cod proc.pen.), situaţie ce poate interveni şi în cazul judecării miniştrilor de către Curtea Supremă de Justiţie.

În tăcerea Constituției din 1866, Legea din 1879 dispunea ca pentru **instrucțiune** să se aleagă un **Comitet de instrucțiune** compus din membrii ai corpului politic care pronunțase darea în judecată. Constituția din 1923 ridică acest drept Parlamentului și prevede în mod expres formarea unei Comisii a Înaltei Curți de Casație, compusă din 5 judecători, trași la sorți în secțiuni unite, inovație "datorată, fără îndoială, grijii de a asigura efectuarea unei instrucțiuni în modul cel mai obiectiv"[186] Este clar că acum nu va putea intra în discuție decât o posibilă Comisie a Curții Supreme de Justiție și sub nici o formă o Comisie parlamentară, rămânând de reflectat și asupra coroborării care trebuie realizate între art.108 alin.3 și art.130 alin.1 pentru a stabili baza constituțională a viitoarei soluții.

Observăm că legiuitorul constituant a lăsat posibilitatea șefului statului să dispună **suspendarea ministrului** pentru care el sau una din Camere au cerut începerea urmăririi penale, fiind o măsură de protecție a interesului public, dar și a celui în cauză. Pe perioada **suspendării**, cum remarcam împreună cu colegul Mihai Constantinescu[187], sunt aplicabile dispozițiile art.106 alin.2, suspendarea fiind o cauză juridică ce face imposibilă exercitarea atribuțiilor.

Se subînțelege că în ipoteza în care Parchetul General a dispus scoaterea de sub urmărire penală, Președintele își va retracta decretul de suspendare, precum și pe cel de numire, prin cumul, a unui ministru interimar, nepunându-se, firește, problema vreunei responsabilități în sarcina Președintelui. Această problemă se pune abia dacă Președintele refuză să-l "reîncadreze" pe cel suspendat.

Dacă a avut loc trimiterea în judecată și, deci, s-a sesizat Curtea Supremă de Justiție prin **rechizitoriul** Parchetului General, suspendarea din funcție a membrului Guvernului, ce a dobândit, acum, calitatea de **inculpat** operează de drept, în virtutea textului constituțional. În ipoteza, greu de realizat practic, dar de admis teoretic, a **achitării**, vom reveni la principiile dreptului comun, punându-se problema reîncadrării în funcție, logic, tot printr-un decret al Președintelui României și a celorlalte aspecte legate de salariu, vechime etc.

---

[186] Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.135. Autorul ajunge la concluzia, corectă, de altfel, că dispozițiile din legea responsabilității ministeriale cu privire la comitetul de instrucțiune au fost abrogate de Constituția din 1923. Astfel, s-a recunoscut Comisiei de instrucție a Înaltei Curți toate puterile acordate de codul de procedură penală judecătorilor instructori, precum și președinților curților cu juri, afară de dreptul de a dispune arestarea preventivă a ministrului, ea își continua lucrările, în timp, indiferent de sesiunile parlamentare și de legislaturi (idem, pag.136).

[187] Mihai CONSTANTINESCU, Antonie IORGOVAN, în Constituția României, comentată și adnotată. op.cit, pag.243

Față de practica juridică creată la noi în baza Constituției din 1866 și a celei din 1923, precum și față de reglementările și practica actuală din țările occidentale, trebuie să admitem că textele la care ne referim din Constituția României se aplică, **deopotrivă**, la membrii Guvernului în funcțiune, cât și la cei care au fost în funcțiune. Constituția reglementează, în fond, răspunderea penală a celor care, în calitate de membrii ai Guvernului, au săvârșit infracțiuni[188].

10. Răspunderea patrimonială a Guvernului și membrilor săi, potrivit Constituțiilor din 1866 și 1923

Pe lângă răspunderea penală în dreptul administrativ se teoretizează și o răspundere civilă, în sensul larg al termenului, pentru miniștri. De regulă, s-a admis ideea unei **răspunderi civile** atunci când un ministru, independent de comiterea unei crime sau a unui delict, pricinuiește o pagubă prin actele sale. Autorii au făcut, astfel, distincție între răspunderea civilă care decurgea dintr-o crimă sau un delict care ne apare, strict procedural, ca fiind acțiunea părții civile în procesul penal și răspunderea ministrului sau a Guvernului pentru pagubele cauzate prin anumite fapte sau acte, fără ca acțiunea respectivă să aibă caracter penal.

Este de remarcat că drumul străbătut de teoria "responsabilității civile" nu a fost nici scurt și nici ușor, teoria s-a conturat cu mare dificultate, după experiențe jurisdicționale și legislative diverse, discuțiile, sub anumite aspecte, purtându-se și astăzi, cum am arătat în volumul anterior al tratatului. În Belgia, de

[188]De vreme ce numai această situație a fost avută în vedere de legiuitorul constituant, se deduce că pentru infracțiunile săvârșite de membrii Guvernului în afara sferei de acțiune ce sunt cerute de "exercitarea funcției", adică de folosirea autorității publice, aceștia vor răspunde ca orice cetățean, în condițiile dreptului comun. De altfel, nici răspunderea penală specială ca regim juridic a acestora pentru infracțiunile "săvârșite în exercițiul funcției" nu a apărut niciodată și nu apare ca un privilegiu al demnitarilor, dimpotrivă, ca un regim penal mult mai sever. "Calitatea de ministru nu micșorează deci răspunderea, ci adaugă încă la aceasta, răspunderea pe care miniștrii o au ca funcționari și ca particulari" (Anibal TEODORESCU, op.cit., pag 129). Faptul că miniștrii au o răspundere penală specială nu-i sustrage de la legile penale ordinare, aplicabile atât funcționarilor publici, cât și simplilor particulari. Tocmai de aceea, apreciem că atâta timp cât nu există legea specială la care face referire art.108 alin.3 se vor aplica și pentru membrii Guvernului dispozițiile din dreptul comun, referitoare la infracțiunile săvârșite de funcționari. Este absurd să se susțină că în lipsa acestor legi miniștrii și, mai ales foștii miniștri, nu pot fi trași la răspundere, ceea ce este contrar nu numai spiritului art.108 din Constituție citat, dar și principiului fundamental din art.16 alin.2 "Nimeni nu este mai presus de lege". Pentru a formula o cerere concretă, bazată pe legislația penală în vigoare, nimic nu oprește ca fiecare Cameră să-și formeze o **Comisie de informare prealabilă**, cum au existat în baza Legii din 1879 sau altă **Comisie specială**. Foarte bine, prin Regulament s-ar putea stabili această sarcină pentru **Comisia juridică permanentă.**

exemplu, unde legea specială asupra responsabilității ministeriale, cerută de Constituție, nu fusese adoptată nici după un secol de la intrarea Constituției în vigoare, tribunalele s-au declarat incompetente atunci când s-a pus problema responsabilității civile a miniștrilor[189]. La noi, în tăcerea Constituției din 1866, Legea responsabilității ministeriale din 1789 prevedea următoarele două situații în care ea putea interveni: a) când ministrul a cauzat o daună statului lucrând cu **rea-credință** și b) când ministrul **a expus statul la daune către particulari**. Pentru prima situație era nevoie de a fi demonstrată **reaua-credință**, simpla eroare sau neglijență nefiind îndestulătoare, apoi, fiind vorba de o "imputație", în civil, reaua-credință trebuia dovedită de stat, ea nu putea fi prezumată. Ipoteza a doua, cum remarca și Anibal Teodorescu, presupunea neapărat preexistența unei acțiuni în daune îndreptată împotriva statului, precum și aceea a unei "sentințe condamnatorii definitive"[190].

Constituția din 1923 a recunoscut, în art.99, dreptul oricărei părți vătămate de un act administrativ făcut cu încălcarea Constituției sau a legii de a fi despăgubită băneşc de către stat şi a ridicat una din dispozițiile **Legii din 1879** la nivel de principiu constituțional[191].

Doctrina din perioada interbelică a interpretat că dispozițiile art.99 din Constituția din 1923 nu abrogă dispozițiile art.4 din **Legea responsabilității ministeriale din 1879**, lăsând "să subziste şi mai departe responsabilitatea civilă în cazul daunelor cauzate statului cu rea-credință"[192], dispozițiile constituționale nu fac decât să modifice condițiile celui de-al doilea caz de

[189] A se vedea Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.142, unde se face trimitere la Errera, Traite de Droit Public Belge, op.cit., pag.217

[190] Anibal TEODORESCU, op cit., pag.143.

[191] Art.99 în discuție avea următoarea redactare:

"Orice parte vătămată de un ministru care violează un text expres al Constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri băneşti pentru prejudiciul cauzat.

Fie în cursul judecății, fie după pronunțarea hotărârii, ministrul poate fi chemat, după cererea Statului, în urma votului unuia din Corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspundere civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de stat.

Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenția Ministrului, în scris".

[192] Anibal TEODORESCU op cit., pag.144

răspundere civilă a miniştrilor la care se referă Legea din 1879[193].

Pe fondul acestor reglementări, opiniile s-au împărţit în ceea ce priveşte corelaţia dintre **răspunderea civilă a miniştrilor şi răspunderea patrimonială a administraţiei şi a administratorilor** pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale. Cu alte cuvinte, corelaţia dintre regimul constituţional şi legal al **responsabilităţii civile a miniştrilor**, formă a răspunderii ministeriale şi **regimul constituţional şi legal al contenciosului administrativ pentru daune materiale.**

După prof.Anibal Teodorescu, erau aplicabile în cazul miniştrilor numai dispoziţiile art.99, iar particularii aveau, în cazul actului ilegal al unui ministru, doar o acţiune în **daune împotriva statului, potrivit dreptului comun,** iar după prof.Paul Negulescu, se aplicau şi miniştrilor regulile contenciosului administrativ, cum s-a arătat deja.

De aici izvorul discuţiilor foarte aprinse din perioada 1967-1989 cu privire la **natura juridică** a răspunderii administraţiei pentru pagubele cauzate prin actele ilegale, conturându-se **teza răspunderii civile** (Tarhon, Eliescu etc.) şi **teza răspunderii de dreptul public** (Lepădătescu, Muraru etc.).

11. Răspunderea patrimonială a Guvernului şi a miniştrilor, potrivit Constituţiei din 1991

Constituţia actuală nu conţine reglementări speciale cu privire la răspunderea pentru pagube a Guvernului sau a miniştrilor, în partea consacrată materiei Guvernului, dar reglementează şi **contenciosul administrativ pentru**

[193]Astfel, în noile condiţii legislative, s-a apreciat că această formă de răspundere civilă a miniştrilor intervenea numai în următoarele condiţii: a) ministrul să fi semnat sau contrasemnat, în prealabil un act administrativ care să fie neconstituţional sau ilegal şi care, în acelaşi timp, să vatăme pe particular; b) particularul vătămat să îi facă acţiune în despăgubire împotriva statului, declarat răspunzător; c) statul să fi chemat în garanţie pe ministrul care a emis actul, dacă acţiunea este încă dependentă sau, după caz, să fi făcut acţiune directă, dacă hotărârea se va fi pronunţat, evident, condamnându-l la plată de despăgubiri; d) chemarea în garanţie sau acţiunea recursorie nu vor putea fi intentate, decât în urma autorizării uneia dintre Adunări, desigur, dacă ministrul este în funcţiune (Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.145). **La problema dacă particularul are acţiune directă în responsabilitate civilă împotriva ministrului**, prof.Paul Negulescu a răspuns pozitiv (Curs de Drept constituţional Român, op.cit.,pag.441), interpretând extensiv prevederile art.107 din Constituţia din 1923 şi ale art.14 din **Legea contenciosului administrativ** (1925), pe când prof.Anibal Teodorescu a răspuns negativ, apreciind că dispoziţiile respective vizează numai pe funcţionarii publici, alţii decât miniştrii (op.cit.pag.146-147).

daune, de unde posibilitatea unei teorii a **răspunderii administrativ-patrimoniale**, ca instituție a dreptului administrativ (art.21 coroborat cu art.48). De aici rezultă că atât Guvernului, în ansamblu, cât și miniștrilor, ca autorități ale administrației publice, li se aplică regimul **dreptului comun al contenciosului administrativ**, când paguba este cauzată printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat. În baza, deci, a art.13 din Legea nr.29/7 noiembrie 1990, Legea contenciosului administrativ, când este atacat un act al Guvernului poate fi chemat în judecată și membrul Guvernului, care a influențat elaborarea acestuia sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, aspecte ce se pot desprinde din stenogramele ședințelor de Guvern, date publicității. Este clar că atunci când actul administrativ ilegal ce a produs o pagubă emană de la un ministru, acțiunea va fi introdusă împotriva acestuia ca autoritate administrativă, putându-se introduce și acțiune personală împotriva funcționarului care "a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii".

Dacă o interpretare de acest gen a făcut-o prof.Paul Negulescu, în condițiile Constituției din 1923, care vorbea de acțiuni fie "contra autorității administrative", fie "contra funcționarului vinovat" (art.107)[194], ea cu atât mai mult poate fi reținută în condițiile Constituției actuale care vorbește numai de "îndreptățirea de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei" (art.48). Această îndreptățire poate fi atât față de autoritatea publică, cât și față de "funcționarul" ei, în sensul larg al termenului, care vizează desigur, și pe membrii Guvernului.

În concluzie, trebuie să distingem și în cadrul răspunderii membrilor Guvernului pentru pagube ce nu sunt rezultatul unor fapte penale **o răspundere în regimul contenciosului administrativ**, când paguba este cauzată "printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri" și **o răspundere** în condițiile dreptului comun, pentru restul situațiilor cauzatoare de prejudicii (evident, altele decât faptele penale).

[194]Anibal TEODORESCU, pentru a susține punctul de vedere contrar remarca că ar fi fost ușor legiuitorului constituant ca la finele art.107, după "funcționarului vinovat" să mai adauge "și împotriva ministrului, autor al actului", dar nu a făcut-o, de unde principiul că unde legea nu distinge, nu poate distinge și interpretul (op.cit.,pag.146). Discuția aceasta devine actuală, cum s-a arătat mai sus, tocmai pentru a argumenta că un atare punct de vedere în condițiile Constituției din 1991, în mod categoric, nu mai poate fi reținut.

§ 10. Organizarea administrației centrale de specialitate

1. Organizarea administrației ministeriale

Ministerele, în sensul modern al termenului, la noi, au fost create prin Regulamentele Organice[195], dar prima lege cadru de organizare și funcționare a administrației ministeriale se adoptă după aproape un secol - Legea din 2 august 1929, care s-a referit și la aspecte legate de organizarea internă sau funcționarea Guvernului[196]. Vechile denumiri au fost complet înlocuite numai prin Convenția de la Paris, care a reținut numai denumirea de miniștrii[197].

Dispoziții cu privire la organizarea ministerelor, până la constituțiile comuniste, au fost relativ puține în legile fundamentale ce au guvernat România, ca să nu spunem că practic nu au existat[198], ele fiind foarte sintetice și cu privire la Guvern, cum am arătat într-o altă lucrare[199].

Este adevărat, însă, că atât Constituția din 1866, cât și cea din 1923 conțin dispoziții cu privire la miniștrii. Se poate spune însă, fără teama de a greși că nici constituțiile occidentale actuale, ca regulă, nu conțin reglementări ample cu privire la organizarea și funcționarea administrației ministeriale, pentru că este una din materiile cel mai des supusă schimbărilor. Legiuitorii constituanți se rezumă doar la unele dispoziții cu valoare de principiu în ceea ce privește organizarea, dar mai ales în ceea ce privește funcționarea, fiind strâns legate de clarificarea statutului constituțional **al miniștrilor**[200].

---

[195]Reglementările, cum se exprimă unii autori, au desființat unele ranguri boierești, inclusiv ale boierilor de sfat, reținând un număr restrâns de dregători, pe care le-au transformat în funcții de miniștrii (a se vedea D.IONESCU, Gh.ȚUȚUI, Gh.MATEI, Dezvoltarea constituțională a statului român, Editura Științifică, București, 1957, pag.84; I.VĂNTU, G.G.FLORESCU, Unirea Principatelor în lumina actelor fundamentale și constituționale, Editura Științifică, București, 1965, pag.55).

[196]De pildă, în art.7 erau precizate atribuțiile Primului-Ministru, iar în art.30 se reglementa regimul actelor de **autoritate** ale Guvernului, denumite generic "jurnale ale Consiliului de Miniștri". (A se vedea Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, vol.II, Institutul de arte grafice "Ed.Marvan", București, 1935 pag.109 și urm.).

[197]Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.107.

[198]Constituția din 1923 s-a mulțumit să spună numai că "Departamentele ministeriale și subsecretariatele de stat nu se pot înființa și desființa decât prin lege" (art.93 alin.2). De altfel, practica înființării ministerelor prin lege s-a impus și în baza Constituției din 1866, iar când nu a putut interveni o lege s-a recurs la **decrete-legi**.(Vezi pentru amănunte și exemplificări Anibal TEODORESCU, op.cit.pag.153 și nota nr.1 subsol).

[199]A se vedea Antonie IORGOVAN, Drept administrativ și știința administrației (1983) pag.121-123.

[200]Avem în vedere art.19 din Constituția Austriei, art.86 din Constituția Belgiei, art.189 din Constituția Portugaliei; art.9 Cap.VI din Constituția Suediei, art.66 din Constituția Germaniei; art.23 din Constituția Franței; art.83 din Constituția Greciei; art.98 din Constituția Spaniei etc.

Prin termenul de "administrație ministerială" în doctrina administrativă se desemnează organele centrale de specialitate care sunt subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul acestora face parte, de drept, în baza Constituției, din Guvern, dar există, în fiecare țară și organe denumite **comitet, consiliu, agenție, departament** a căror titular, ca regulă, nu face parte de Guvern[201].

Sfera administrației centrale de specialitate cuprinde, fără exagerare, în fiecare sistem național de organizare a administrației de stat, și anumite autorități care nu sunt subordonate față de Guvern, formând sfera "agențiilor independente", ca să preluăm un termen din literatura anglo-saxonă.

Constituția României din 1991, cum am arătat și cu alt prilej, în art.115, nu face altceva decât să reflecte aceste realități, confirmate de istorie, stabilind principiile fundamentale de constituire pentru fiecare în parte[202].

Astfel în ceea ce privește **ministerele** se menționează că acestea, se organizează numai în subordinea Guvernului, fiind aproape o exprimare tautologică față de evoluția dreptului modern. Redactorii proiectului de Constituție au simțit nevoia să introducă acest principiu, întrucât Adunarea Constituantă nu a dus lipsă de propuneri dintre cele mai "năstrușnice", unele datorate naivității și lipsei de experiență democratică, altele, însă, datorate unui abil și periculos joc politic contra intereselor naționale, practicat de reprezentanți politici ai unei minorități etnice[203].

Alte organe de specialitate, altele decât ministerele, după cum se menționează în alin.2 al art.115, se pot organiza fie în subordinea Guvernului, intrând însfera "administrației ministeriale", fie în subordinea ministerelor, fie ca autorități administrative autonome.

---

[201] Prezența acestor titulari în Guvern este de conceput numai în acele țări care au admis, prin Constituție, ca din Guvern să facă parte "și alți membri", decât miniștrii, în condițiile prevăzute de lege. Este și cazul art.103 alin.3 din Constituția României. Se subânțelege că, fie prin legea de organizare și funcționare a autorității administrative respective, fie prin lege de organizare și funcționare a Guvernului se va stabili care conducători de organe centrale de specialitate, alții decât miniștrii, vor face parte din Guvern.

[202] Antonie IORGOVAN, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit.pag.261.

[203] Intre altele s-a cerut, inclusiv printr-un amendament, reținut în Raportul comisiei la nr.363, dreptul la pământ natal pentru minoritatea respectivă și recunoașterea organizației acelei minorități cu persoană morală de drept public. Astfel a apărut și ideea unui minister al naționalităților care, într-un fel, era nu numai independent față de Guvernul României, dar chiar un organism ierarhic superior. De fapt această idee s-a susținut de către reprezentanții unei minorități etnice și în cadrul Comisiei constituționale, juridice și pentru drepturile omului a C.F.S.N (C.P.U.N.).

Cât priveşte răspunsul la întrebările cine? şi prin ce? organizează ministerele, legiuitorul constituant actual a revenit la soluţia, de principiu, din Constituţia din 1923 reţinând că: "Ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii" (art.116 alin.1).

De aici rezultă că se poate adopta o lege generală, care să fie sediul unic al materiei pentru toate ministerele, se poate adopta o lege cadru, urmată de legi speciale sau într-o a treia variantă se pot imagina numai legi speciale, câte una pentru fiecare minister. De vreme ce legiuitorul constituant nu a cerut lege organică, se subânţelege că, fiind vorba de o lege ordinară, înfiinţarea şi organizarea unui minister se poate face şi prin **ordonanţă.**

În pofida acestor principii constituţionale majoritatea ministerelor la ora actuală, au ca act normativ de bază o **hotărâre de Guvern, practică, evident,** contrară Constituţiei[204].

La ora actuală la noi, există următoarele 19 ministere: Ministerul Afacerlor Externe, Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale, Ministerul Finanţelor, Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Justiţiei, Ministerul de Interne, Ministerul Comerţului, Ministerul Turismului, Ministerul Industriilor, Ministerul Agriculturii şi Alimentaţiei, Ministerul Transporturilor, Ministerul Comunicaţiilor, Ministerul Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului, Ministerul Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului, Ministerul Învăţământului, Ministerul Culturii, Ministerul

204)Reţinem: Hotărârea nr.448 din 29 iulie 1994 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale, Hotărârea nr.449 din 29 iulie 1994 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Finanţelor (ambele publicate în Monitorul Oficial nr.219 din 16 august 1994); Hotărârea nr.450 din 29 iulie 1994 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Justiţiei (în M.Of.nr.220 din 17 august 1994); Hotărârea nr.455 din 29 iulie 1994 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Turismului şi Hotărârea nr.456 din 29 iulie 1994, privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Lucrărilor Publice şi Amenajării Teritoriului (ambele publicate în M.Of.nr.223 din 18 august 1994); Hotărârea nr.457 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului. Hotărârea nr.458 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Învăţământului, Hotărârea nr.459 privind organizara şi funcţionarea Ministerului Cercetării şi Tehnologiei (toate publicate în M.Of.nr.226 din 19 august 1994); Hotărârea nr.479 din 1 august 1994 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Externe (în M.Of.nr.236 din 26 august 1994) şi Hotărârea nr.480 din 1 august 1994, privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Agriculturii şi Alimentaţiei (M.Of.nr.251 din 6 sept.1994).

Toate aceste hotărâri, contrare Constituţiei, se pretinde că sunt emise "în temeiul art.115 din Constituţia României şi al celorlalte reglementări legale". Că un Guvern îşi permite să încalce Constituţia - culmea ironiei - pretinzând că o aplică, este un lucru grav pentru ideea de stat de drept, pentru democraţia constituţională în general, dar că nici un parlamentar al opoziţiei nu a sesizat acest lucru, adresând o întrebare sau o interpelare, ni se pare şi mai grav. **Este semn că în viaţa politică la noi apar practici guvernamentale contrare Constituţiei, dar în acceptul opoziţiei, element ce pledează pentru reconsiderarea rolului Curţii Constituţionale de garant al Constituţiei, aşa cum am sugerat deja.**

Sănătății, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Cercetării și Tehnologiei, față de 26 câte existau prin anii 80[205]

De regulă, autorii de drept administrtiv consideră ministerele ca fiind organe de ramură și le clasifică după natura activității pe care o realizează în trei mari categorii: a) ministere cu activitate economică (ex.Ministerul Industriilor, Ministerul Agriculturii și Alimentației, Ministerul Transporturilor etc), b) ministere cu activitate social-culturală și științifică (ex.Ministerul Invățământului, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii și Protecției Sociale etc) și c) ministere cu activitate politico-administrativă.(ex.Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul de Interne etc)[206]

2. Organizarea administrației centrale autonome

După cum s-a văzut legiuitorul constituant român din 1991 prevede în mod expres și categoria organelor centrale de specialitate, organizate ca autorități administrative autonome, categorie care, și la noi, a existat încă din secolul trecut fără să fi avut însă o bază constituțională, fiind suficient să ne referim la Curtea de Conturi.

Constituția actuală stabilește principiul după care autorități administrative autonome se pot înființa numai prin lege organică (art.116 alin.3), fiind vorba, firește, de alte asemenea autorități decât cele înființate direct de Constituție; Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art.118), Serviciul Român de Informații (art.62 lit.g); Curtea de Conturi (art.139) Avocatul Poporului (art.55-57), Serviciile publice de radio și de televiziune (art.31 alin.5), Consiliul Legislativ (art.79)[207].

[205]Vezi pentru dezvoltări și exemplificări Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației (1983) pag.181-182 și notele 24-27.

[206]A se vedea Mircea ANGHENE, în Ion VÂNTU, Mircea ANGHENE, Mircea STRĂOANU, Organele administrației de stat în Republica Socialistă România, Editura "Academici" , București, 1971, pag.172.

[207]Unele din aceste organisme sunt calificate expres dar fiind autorități autonome (Serviciile publice de radio și de televiziune sunt autonome"), altele sunt calificate ca "organe consultative de specialitate ale Parlamentului (ex.Consiliul Legislativ), pentru altele se reglementează expres dreptul de control al Parlamentului asupra activității lor (ex.Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații), iar pentru altele se stabilește obligația de a prezenta rapoarte numai Camerelor Parlamentului (ex.Avocatul Poporului). Intre ultima și penultima categorie intră Curtea de Conturi, care are dreptul de a controla modul de gestionare a anumitor resurse publice, iar la cererea uneia din Camerele Parlamentului, are dreptul de a efectua și alte controale, trebuind să "raporteze" Camerei respective despre cele constatate. În orice caz, nu poate fi contestată natura Curții de Conturi de **autoritate admistrativă**, dar autonomă față de Guvern, nu însă și față de Parlament. Date fiind sarcinile care îi sunt stabilite de Constituție vom putea spune că suntem în prezența unei **autorități administrative autonome cu caracter jurisdicțional,** Curtea Constituțională statuând că după epuizarea jurisdicției administrative, în sistemul Curții de Conturi, urmează, în condițiile Legii nr.29/1990 cu modificările expres și implicite aduse prin Legea nr.59/1993, acțiunea în fața instanței

În sfera autorităților centrale autonome, care sunt înființate prin lege reținem: Consiliul Național al Cinematografiei, înființat încă în perioada guvernării provizorii, Consiliul Național al Audiovizualului, Banca Națională, Fondul Proprietății de Stat, Fondurile Proprietății Private etc.

Față de clasificările și calificările tradiționale din literatura de specialitate acestea ne apar, de regulă, ca organe **de domeniu,** care la rândul lor pot fi de trei categorii: a) organe de sinteză; b) organe de coordonare (ex.tipic Consiliul Suprem de Apărare a Țării) și c) organe de control (exemplul tipic Avocatul Poporului, Curtea de Conturi etc). Dacă mergem pe distincția dintre **activitatea de ramură** și **activitatea de domeniu** va trebui să admitem că unele realizează o activitate de **ramură,** prestând un important serviciu public la **nivel național** la fel ca și un minister[208], cu deosebirea că titularul lor nu face parte din Guvern, nu este subordonat Guvernului, dar este supus, în schimb, unui control parlamentar special, prevăzut de Constituție. Aceste organisme sunt ținute însă să aplice hotărârile de Guvern date în baza legii, precum și ordonanțele. Categoria la care ne referim nu trebuie confundată cu organisme similare ca tip de activitate (de sinteză, de coordonare sau de control) care sunt organizate într-o dependență structurală față de administrația ministerială sau, după caz, față de Guvern[209].

---

de contencios administrativ, în speță a Curții de Apel. Cât privește Avocatul Poporului, de asemenea, față de dispozițiile noastre constituționale, urmează să-l calificăm o **autoritate administrativă autonomă**, care, însă, este mult legată de funcția de control exercitată de către Parlament asupra executivului și a administrației publice (vezi în acest sen și Ioan Vida, Puterea executivă și administrația publică, op cit pag.141) Nu pot intra, însă în sfera **autorităților administrative**, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, întrucât sunt incluse expres de Constituție în sfera **autorităților judecătorești**, ceea ce nu înseamnă că activitatea acestora nu are nici o legătură cu executivul și administrația publică. Este, de fapt, aici una din discuțiile clasice ale dreptului public: Legiuitorul constituant român din 1991 și-a asumat riscul de a tranșa o problemă teoretică.

[208]Prof Tarangul, în 1943, a susținut o teorie foarte rigidă, care probabil s-a justificat în condițiile anormale de atunci, anume inexistența unor **servicii publice** în afara administrației ministeriale. (Tratat de drept administrativ roman, op cit.pag.139). In viziunea autorului totul ce privea administsrația de specialitate a statului era legat de minister și Guvern, vorbind astfel despre: a) serviciile centrale ale ministerelor; b) serviciile exterioare ale ministerelor; c) instituții anexe, care gireazâ diferite servicii publice sau o parte dintr-un serviciu public, sub controlul ministerului (ex.Regia autonomă la căilor ferate anexă la Ministerul Lucrărilor Publice sau Casa autonomă a monopolurilor, ca anexă la Ministerul Finanțelor etc.) și e) organisme consultative și de control pe lângă ministere (ex.Consiliul învățământului superior, Consiliul de igienă și medicină școlară etc.).

[209]Față de stadiul actual al legislației în această categorie intră: Departamentul pentru Administrația Publică Locală, Secretariatul de Stat pentru Handicapați, Administrația Națională a Rezervelor Naționale, Agenția Națională pentru Privatizare, Agenția Română de Dezvoltare, Comisia Națională de Informatică, Secretariatul de Stat pentru Culte, Comitetul Național pentru Protecția Copilului etc. Este de menționat că prin Hotărârea de Guvern nr 520 din 8 august 1994 (publicată în M.Of.nr.236 din 26 august 1994) Departamentul pentru Administrația Publică Locală a fost inclus împreună cu alte departamente în "structura aparatului de lucru al Guvernului" alături de "Secretariatul general al Guvernului și, respectiv: de Consiliul pentru coordonare, strategie și reformă economică, format, la rândul său, din două departamente și o agenție.

3. Actele autorităților centrale de specialitate

Constituția din 1991, cum s-a arătat deja, s-a mulțumit să precizeze anumite elemente numai cu privire la actele celor doi șefi ai executivului Președintele României și Guvernul, dar principiile respective, cu atât mai mult, se impun pentru actele autorităților administrative care ocupă poziții ierarhic inferioare, chiar dacă, structural, nu sunt subordonate unuia din șefii executivului. Se știe că forța juridică a unui act juridic administrativ este dată tocmai de poziția pe care autoritatea de la care emană o are în sistemul organizării administrației publice. Prin urmare, problema principală care se pune este aceea de a ști dacă organele centrale de specialitate ale administrației de stat pot adopta acte cu caracter normativ și de la ce nivel. De pildă s-ar putea admite numai dreptul ministerelor ori a unei agenții subordonate Guvernului să emită norme nu și dreptul unei autorități autonome? Apoi dacă se admite dreptul unei structuri a administrației ministeriale mai este cazul să existe competența de a adopta norme și la nivelul unor organe subordonate autorităților ce formează administrația ministerială? Constituția din 1991, spre deosebire de Constituțiile din perioada 1948-1989[210], s-a ferit să intre în asemenea detalii, ele neregăsindu-se nici în constituțiile occidentale. Acestea, cum s-a mai arătat, se mulțumesc, cel mult să spună că miniștrii conduc departamentele de care răspund, unele însă (ex.Constituția Portugaliei) dau dreptul miniștrilor de a executa "politica definită pentru ministerul lor", ceea ce presupune, cum este și normal, adoptarea de norme[211].

Referindu-ne exclusiv la miniștrii vom reține că acestora Constituția României le recunoaște în mod expres anumite atribuții, deci o competență materială, care nu poate fi încălcată nici de către Primul-Ministru, în procesul de conducere a Guvernului și de coordonare a activității membrilor acestuia (art.106

---

[210] Constituția din 1948 după ce în art.74 reținea că miniștrii "conduc departamentele respective pe baza directivelor generale date de Consiliul de Miniștri", arăta că miniștrii dau, în conformitate cu legea, decizii obligatorii pentru toți cetățenii țării", Constituția din 1952, care, în forma inițială prevedea expres cele 28 de ministere, a menționat și soluția după care "în limitele competenței ministerelor pe care le conduc, miniștrii "dau ordine și instrucțiuni pe baza și în vederea aplicării legilor în vigoare, a hotărârilor și dispozițiilor Consiliului de Miniștri, controlând executarea lor (art.49). Potrivit art.84 din Constituția din 1965, miniștrii și conducătorii celorlalte organe centrale ale administrației de stat, aveau dreptul de a emite, pe baza și în vederea executării legilor și hotărârilor Consiliului de Miniștri, instrucțiuni și ordine, precum și alte acte prevăzute de lege, arătându-se că actele cu caracter normativ se publicau în Buletinul Oficial al țării (Vezi pentru analiza acestui regim juridic. Antonie IORGOVAN, Drept administrativ și știința admionistrației, 1983, pag.193-196).

[211] O excepție de la regulă face Constituția Austriei, care în art.18 alin.2 stabilește principiul după care "fiecare autoritate administrativă, în limitele sferei sale de competență, poate emite decrete, pe baza legii", iar soluționarea litigiilor de ilegalitate este dată în competența Curții Constituționale (art.139)

alin.1), ceea ce înseamnă că implicit li s-a recunoscut şi dreptul de a emite **norme** prin care să-şi realizeze aceste atribuţii. O precizare de genul "actele normative ale miniştrilor se emit în baza şi în executarea legii" este de prisos, ea rezultă din interpretarea sistematică a Constituţiei. De vreme ce Hotărârile Guvernului, faţă de care se subordonează ministerele, se emit "pentru organizarea executării legilor", logic, un **ordin** o **instrucţiune** etc. a unui ministru nu poate fi emisă decât în aceleaşi condiţii. Mai mult, actele miniştrilor trebuie să fie conforme, în virtutea principiului subordonării administrative şi cu actele Guvernului, care, ca orice organ ierarhic superior, are dreptul să revoce un act ministerial sau să dea dispoziţii unui ministru pentru a-şi retracta actul. In baza principiului simetriei trebuie să recunoaştem dreptul de a edicta norme şi pentru ceilalţi conducători de organe centrale de specialitate, subordonate Guvernului.

Cât **priveşte dreptul conducătorilor autorităţilor autonome de a edicta** norme pentru realizarea competenţei acestora rămâne de discutat în mod nuanţat, ţinând seama de sarcinile care le sunt stabilite de către Constituţie. Nu poate, de pildă, intra în discuţie, faţă de prevederile art.55-57, un drept al Avocatului Poporului de a emite acte cu caracter normativ, cum ne îndoim că s-ar putea susţine acest drept pentru Preşedintele Curţii de Conturi[212].

In lumina celor de mai sus suntem de părere că se poate susţine că şi conducătorii organelor centrale subordonate ministerelor au dreptul de a emite acte administrative cu caracter normativ, dacă aceste organe realilzează o parte din serviciul public pentru care este constituit ministerul[213]. Se subânţelege că actele acestora trebuie să fie conforme şi ordinelor ministrului, în orice caz, trebuie să fie conforme legii şi Constituţiei.

---

[212]Firește când facem aceste afirmații nu ne referim la actele normative cu caracter intern, în genul regulamentelor de funcționare sau al codurilor de onoare. De altfel, în art.121 din Legea nr.94 din 8 septembrie 1992 se precizează pentru plenul Curții de Conturi și atribuția de a aproba Regulamentul de organizare și funcționare al Curții de Conturi, precum și Codul etic al profesiei (lit.e).

[213]Aici trebuie să facem distincţie între **organe centrale de specialitate** subordonate ministerului, cum ar fi un departament şi **compartimentele aparatului** ministerului, pe de o parte, respectiv **organismele cu caracter consultativ** de pe lângă minister, pe de altă parte. De asemenea trebuie să distingem **organele centrale din subordinea ministerelor** (inclusiv institute sau academii de cercetare) de **organele sau serviciile exterioare ale ministerelor,** (marea majoritate implantate în teritoriul ţării după criteriul organizării administrative a teritoriului, dar unele organizate în străinătate ex.misiunile diplomatice, oficiile consulare şi centrele culturale pentru Ministerul Afacerilor Externe).

Cât priveşte denumirea, în virtutea tradiţiei se menţine, cel puţin în cazul miniştrilor, expresiile **ordin**[214] şi **instrucţiune**, dar obligaţia de publicare în Monitorul Oficial, cu sancţiunea inexistenţei, prevăzută de art.107 alin.4 se impune, cu atât mai mult, şi pentru **actele organele centrale_de specialitate,** indiferent dacă sunt sau nu în subordinea Guvernului. Mai trebuie reţinut că în baza art.21 din Constituţie, coroborat cu art.48, actele autorităţilor la care ne referim pot fi atacate în faţa instanţei de contencios administrativ, evident exceptându-le pe cele care intră în sfera finelor de neprimire.

[214]De pildă. **Ordinul** nr.994 al ministrului finanţelor privind aprobarea Instrucţiunilor pentru aplicarea Legii nr.32/1994 (publicat în M.Of.nr.210 din 11 august 1994); Ordinul nr.792/12/N al ministrului finanţelor şi ministrului lucrărilor publice şi amenajării teritoriului pentru aprobarea Normelor metodologice privind conţinutul-cadru al proiectelor - pe faze de proiectare - al documentelor de licitaţie, al ofertelor şi al contractelor pentru execuţia investiţiilor publice (publicat în M.Of.nr.225 din 19 august 1994).

CAPITOLUL IV
ADMINISTRAȚIA LOCALĂ

§1. Principii generale, istoric și drept comparat

1. *Principii contemporane de organizare a administrației locale*

Doctrina administrativă din ultimii ani, dezvoltând doctrina interbelică, când se referă la modul de organizare a administrației teritoriale, administrația locală, în sensul larg al termenului, se oprește la trei principii fundamentale: a) principiul centralizării, b) principiul desconcentrării și c) principiul descentralizării[1]. Prin aceste principii se încearcă a se rezolva cele două tendințe care se manifestă în guvernarea și administrarea unei țări: **tendința la unitate**[2] și **tendința la diversitate**[3] În alți termeni, este vorba de tendința **centralizatoare** și tendința **descentralizatoare**, organizarea administrativă, spun specialiștii, nu exprimă niciodată numai **centralizare** sau numai **descentralizare**, există întotdeauna un dozaj între una și alta. "Dar diferența într-o țară sau alta rezidă în partea recunoscută descentralizării", ceea ce determină originalitatea administrației din fiecare țară.

Astfel, **principiul centralizării**, ca principiu de bază al organizării administrației locale, presupune exclusiv dependența **organelor locale** de organele administrației centrale. Din punct de vedere juridic, **organele centrale** sunt singurele care adoptă decizii **aplicabile în teritoriu**, iar autoritățile din

---

[1] În literatura franceză din ultimii ani se face vorbire și despre principiul **delocalizării, regionalismului, stabilimentului public teritorial** etc., fără, însă, a se intra în conflict cu teza clasică. Se susține, astfel, că **delocalizarea** nu reprezintă o încălcare a descentralizării, ca marchează o deplasare de activitate și nu de putere, ca nu este "nici un partaj și nici un un transfer" (A se vedea La descentralisation, În "Les Cahiers Francais", nr.204/1982 pag.3).

[2] Cum se exprimă un autor, tendința la unitate este o tendință națională, determinată de necesitatea de a trăi în colectiv, care, sub aspect administrativ, se exprimă prin **voința unității de conducere și uniformizării măsurilor edictate la ansamblul teritoriului, asigurând actelor organelor centrale** (Charles Debbasch, Institutions et droit administratif, op.cit., p.179).

[3] Aceasta corespunde diversității grupurilor sociale, diversitate comandată de considerațiuni de ordin geografic și istoric, iar respectarea acestei diversități, sub aspect administrativ, implică adoptarea de măsuri particulare pentru fiecare grup social (C.Debbasch, loc.cit.). Prof.Anibal Teodorescu, referindu-se la aceeași idee, sublinia că apariția vieții administrative locale a precedat cu mult pe cea generală întrucât, istoric vorbind, **comuna,** cu nevoile ei proprii, a apărut înainte de nașterea statului cu marile lui interese și probleme, ,vorbind, astfel, despre principiul fundamental al **autonomiei**. Prin acest principiu înțelege **dreptul** unităților teritoriale "de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale", precizând, totodată, că "ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia" (Anibal Teodorescu, op.cit., pag.286). Autorul este de părere că prima legiuire care **s-a** ocupat de această problemă a fost Regulamentul Organic, care a recunoscut numai **orașelor** un drept de autonomie, citând vol.IV, anexa II S.I din Regulamentul Organic al Munteniei.

teritoriu, fiind vorba exclusiv de **autorităţi statale,** au doar competenţa executării deciziilor autorităţilor centrale. De fapt, mult timp acest sistem s-a bazat, în teritoriu, nu pe existenţa unor autorităţi, în sensul de organe (adică colective de funcţionari organizaţi, potrivit legii), ci pe existenţa unor simpli agenţi ai centrului. Acest sistem, specific organizării statale şi administrative din Antichitate şi Evul Mediu, iar în epoca modernă şi contemporană, regimurilor politice totalitare, admitea "autorităţilor" locale o putere de decizie doar în situaţii excepţionale, în cazuri de calamităţi, cum ar fi inundaţiile sau cutremurele[4].

Principiul desconcentrării este, în realitate, o formă a centralizării, el constă în recunoaşterea **agenţilor statului, repartizaţi pe întregul teritoriu al ţării, a unei anumite puteri de decizie**. Cum arată prof.Charles Debbasch în lucrarea citată, **centralizarea** există în orice moment, deoarece agenţii sunt subordonaţi ierarhic puterii centrale, pe de o parte, iar deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului, pe de altă parte.

Principiul descentralizării presupune existenţa unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, care au atribuţii proprii, intervenind direct în gestionarea şi administrarea "afacerilor" colectivităţii. **Ideea de descentralizare**, cum susţine şi doctrina noastră din perioada interbelică, implică ideea de **autonomie locală**. Nu de puţine ori cele două noţiuni se folosesc împreună, aşa cum procedează şi legiuitorul constituant român din 1991: "Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe

---

[4]Ne referim, firesc, la dreptul real de decizie, receptat ca atare de către cei administraţi şi nu la un drept formal. Se ştie că în perioada organizării administraţiei pe baza constituţiilor socialiste din 1948, 1952 şi 1965 au existat, formal, nu numai autorităţi administrative cu dreptul de a adopta decizii, dar şi autorităţi ale "puterii locale de stat", numite sfaturi populare şi consilii populare, fiind vorba de extinderea, în spaţiul de dominaţie sovietică, a "sovietelor" create de Lenin. Se ştie că Lenin a fost puternic influenţat de organizarea locală elveţiană, de existenţa **adunărilor comunale şi cantonale,** dar introducând partidul unic şi dictatura proletariatului a transformat sistemul elveţian într-un barbarism Înainte de toate, expresia "consiliile populare, organe locale ale puterii de stat", conţine o **contradictio in terminis**, ideea de autonomie locală peste tot în lumea civilizată şi înainte de toate în Elveţia, presupune existenţa unor drepturi **autonome specifice ale colectivităţilor teritoriale**, care devin subiecte de drept public, formându-şi **organe proprii** în mod democratic şi nu existenţa unei aşa-zise "puteri statale locale". Tocmai aici este diferenţa, subliniată în volumele anterioare, "puterea autorităţilor colectivităţilor teritoriale" nu este o **putere statală,** ceea ce nu înseamnă că prin aceste autorităţi nu se pot presta, în condiţiile legii, şi servicii publice de ordin statal, cum vom vedea. **În realitate**, sistemul sovietelor, cu formele sale din restul ţărilor fostului "lagăr socialist", nu a avut decât scopuri pur propagandistice, la orice nivel local, "tăia şi spânzura" secretarul sau primul-secretar al partidului unic, care, prin cumul, era şi şeful administraţiei, iar "alegerile" pentru "consiliile locale" ca, de altfel, şi "alegerile" pentru aşa-zisul Parlament au fost jalnice regii, situate între **penibil** şi **grotesc**, cum am arătat şi în lucrarea noastră de drept constituţionale (A se vedea Antonie Iorgovan, Drept constituţional şi instituţii politice, op.cit., pag.137-138)

Sistemul comunist de organizare a administraţiei locale a fost, în fapt, unul din cele mai centralizate sisteme cunoscute de istorie.

principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice" (art.119)[5].

Descentralizarea, după tezele actuale, constituie corolarul indispensabil al democraţiei, ea reprezintă pentru organizarea administrativă, ceea ce democraţia reprezentativă reprezintă pentru organizarea instituţională, cum se exprimă doctrimarul occidental citat.

2. Formele şi limitele autonomiei locale

Autonomia locală, cum s-a exprimat şi Anibal Teodorescu, în ordinea evenimentelor istorice, este anteioară statului, ea păstrându-se ca realitate socio-psihologică, chiar şi atunci când puterea politică centrală a aplicat cele mai directe şi brutale mijloace de "guvernare locală". Ca realitate juridică, autonomia locală a variat şi variază după mai mulţi factori, între care: a) tradiţia istorică, b) cadrul geografic, c) resursele economice, d) gradul de instrucţie civică sau politică, e) stadiul atins de reglementările naţionale şi internaţionale.

Se poate spune că la acest sfârşit de secol şi de mileniu, cel puţin în spaţiul european, problemelor autonomiei locale li se acordă o importanţă mare în ceea ce priveşte menţinerea păcii sociale şi a stabilităţii politice, pe de o parte şi prefigurarea viitoarei organizări politice a continentului, inclusiv într-un cadru constituţional unic al viitoarelor state unite ale Europei[6], pe de altă parte. Această importanţă este cu atât mai mare dacă ne referim la asocierea care se face tot mai mult între autonomia locală şi rezolvarea problemelor minorităţilor etnice, culturale sau lingvistice[7].

La ora actuală, ca regulă, **principiul descentralizării** sau ideea **autonomiei locale** comportă două forme: a) descentralizarea teritorială şi b) descentralizarea tehnică.

Descentralizarea teritorială presupune existenţa unor interese comune ale locuitorilor dintr-o "fracţiune geografică", ce reprezintă o porţiune din teritoriul unui stat, interese ce conduc la "afaceri" locale, în cele mai diverse

[5]Legiuitorul constituant din 1923, în mod expres se referă numai la "descentralizarea administrativă", dar prevede, totodată, principiul alegerii de către cetăţeni, prin vot universale, egal, direct, secret şi obligatoriu şi cu "reprezentarea minorităţii", după formele prevăzute de lege, a membrilor consiliilor judeţene, admiţând şi membri **de drept,** respectiv membri cooptaţi, precizându-se că: "Între membrii cooptaţi pot fi şi femei majore" (art.108).

[6]Astfel, între 13-15 aprilie 1994, la Fribourg, în Elveţia, sub patronajul ştiinţific al **Institutului de federalism** a avut loc un Seminar internaţional, al cărui lucrări s-au finalizat printr-un document intitulat "Teze pentru o Constituţie Europeană".(A se vedea şi eseul nostru Spre o Constituţie europeană", în Revista"Ordinea" nr.16/29 aprilie-5 mai 1994, p.4)

[7]Amintim, astfel, existenţa unor reglementări internaţionale, a unor organisme regionale sau a unor institute de cercetare pe această temă. Dintre reglementările juridice europene citâm Convenţia europeană privind autonomia locală, adoptată, la Strasbourg, la 15 octombrie 1985 şi semnată de Preşedintele României la 4 octombrie 1994.

domenii de activitate, distincte de "afacerile" (problemele) naționale. Strict sociologic vorbind, solidaritatea cetățenilor în jurul acestor interese depinde de dimensiunile cadrului teritorial, ea fiind foarte puternică într-o mică localitate rurală și foarte superficială într-o mare aglomerare urbană sau la nivelul unei regiuni.

În alți termeni, **descentralizarea teritorială** presupune existența unor autorități locale alese, care au competență **materială generală**.

Descentralizarea tehnică presupune existența unor **persoane morale de drept public,** care prestează anumite servicii publice, detașate din masa serviciilor prestate de autoritățile statale. Aceste persoane morale sunt denumite, tradițional, **stabilimente publice locale.**

Doctrina actuală reține ideea după care **descentralizarea teritorială** este o repartizare de afaceri administrative comandată de diversitatea socială și politică a țărilor asupra ansamblului teritoriului, pe când **descentralizarea tehnică** corespunde exigențelor unei repartizări armonioase a funcțiilor între diferitele ramuri ale administrației. **Prima** răspunde, astfel, unor **aspirații politice**, pe când a doua unor **preocupări de eficacitate**, ceea ce face ca ideea de **autogestiune** să fie mai puțin pronunțată în cazul **descentralizării tehnice**, decât în cel al **descentralizării teritoriale**[8].

Indiferent de formă, autorii contemporani sunt unanimi în a aprecia **descentralizarea** ca o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism, care este o problemă de **natură politică**, de putere politică, presupunând constituție și clasica **trinitate a separației puterilor**. Oricât de largă este **autonomia locală**, deci competența **autorităților alese** sau, după caz, a **stabilimentelor publice** (tehnice) de a rezolva problemele locale, aceste autorități desfășoară o activitate în cadrul unui **stat (unitar)** și nu în afara acestuia. Sunt două lucruri total distincte, anume natura de **autorități autonome față de stat** a autorităților prin care se realizează **descentralizarea administrativă** și **limita statală a activității acestora**.

Dacă nu s-ar admite această limită, care este dată, firește, de Constituție, lege și actele autorităților centrale specializate, autoritățile locale autonome nu numai că s-ar transforma în autorități politice, ca în cazul federației, dar, mai mult, s-ar transforma în veritabile structuri statale independente, cu consecințe dintre cele mai dramatice pe plan național și internațional. Este adevărat că orice cetățean de pe mapamond când părăsește "spațiul său privat", adică domiciliul sau reședința (fie aceasta și o cameră de hotel) se lovește de "barbaria

[8] A se vedea distincția acestor noțiuni făcută de Charles DEBBASCH, în "Encyclopedia Universalis", vol.5, pag.355 și urm., reprodusă, în sinteză, în "Les Cahiers français", op.cit., pag.4-5.

concretului" de pe stradă, din localitate (salubritate, aprovizionare, asistență de toate genurile, comunicații, transport în comun etc.) și, în consecință, instinctiv, primul său gând, primele sale reacții sunt îndreptate către primar sau consiliul local (eventual, departamentul său regional), dar, nu este mai puțin adevărat, atâta timp cât vorbim despre un stat, care are un Parlament, un Guvern, o Constituție, ministere etc. dorințele cetățeanului față de primar, consiliul local, consiliul departamental, nu pot fi nelimitate. Este de la sine înțeles că acestea nu pot fi decât conforme ordinii constituționale și ordinii juridice a țării, de unde circumstanțierea, cel puțin în aceste limite, și a **competenței** autorităților autonomiei locale.

Descentralizarea, cum am mai spus, se situează exclusiv pe **terenul administrativ**, care este comandat de voința **legiuitorului.**

Tocmai de aceea **descentralizarea**, ca element esențial al autonomiei locale, nu poate fi concepută, cel puțin în statele unitare, fără existența unui **control din partea statului**, denumit, tradițional, control de tutelă, exercitat, în unele țări (Franța, Italia), de funcționari sau autorități ale administrației de stat, iar în altele (ex.Marea Britanie) de către **judecători.** Este de menționat, însă, că formula controlului de **tutelă** din Franța conduce, în final, în fața instanței de contencios administrativ, soluție preluată și de Constituția României din 1991, în art.122 alin.final, cum vom arăta într-un paragraf viitor.

În concepția de tip francez, după unii autori, exigențele unității naționale conduc la o interpretare restrictivă a descentralizării, fiind, în final, "un mijloc de luptă contra puterii centrale", pe când în **concepția engleză**, date fiind particularitățile Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, descentralizarea este înțeleasă într-un sens larg, acela de **auto-administrare locală (selfgovernment).** După cum spun specialiștii, în Anglia, descentralizarea nu conduce la o rivalitate între stat și colectivitățile locale, ideea de bază este **buna gestiune administrativă**, iar problemele de **unitate națională,** practic, nu se pun (Charles Debbach). Nu este cazul și locul să intrăm într-o polemică, dar teza de mai sus are mai degrabă caracter declarativ și propagantistic, decât teoretic-științific. Știința, prin definiție, presupune ansamblul de idei, concepte etc. pentru a stăpâni esențe, pentru a cunoaște adevărul. Ori, este de notorietate mondială lupta nu pentru autonomie administrativă, ci pentru autonomie statală a Irlandei de Nord. Rămâne, cu toate acestea, valabilă ideea unei distincții între **selfgovernmenet-ul** anglo-saxon și **descentralizarea** continentală de tip francez,

nu întâmplător, controlul de tutelă, în Anglia, se exercită de **judecător**[9] şi nu autorităţile administrative statale.

3. Evoluţia reglementării privind autonomia locală în România

Admitem şi noi că pentru prima dată ideea de autonomie locală este prezentă în Regulamentele Organice, dar numai pentru oraşe: "Stăpânirea, socotind că îngrijirea pentru toate cele ce privesc buna fericire a vreunui oraş nu poate fi mai bine încredinţată decât acelora cari mai cu deosebire se folosesc dintr'însa, au socotit să le dăruiască **drepturi de a-şi redobândi ale lor interesuri prin sfaturi orăşeneşti alcătuite de mădulări alese de către însuşi locuitorii acestor oraşe (sub.ns.)**[10]

Dreptul de a fi aleşi în sfat îl aveau cei care domiciliau în oraşul respectiv şi aveau proprietăţi imobiliare în valoare de cel puţin 8000 de piaştrii. Aceste sfaturi aveau ca atribuţii principale administrarea şi gospodărirea oraşului în cele mai diverse domenii şi sectoare, regulamentele cuprindeau dispoziţii foarte amănunţite care se refereau la o gamă largă de materii administrative, de la votarea bugetului, încheierea de contracte, pavarea şi iluminatul oraşelor până la politica urbanistică de înfrumuseţare a oraşului etc. Sfaturile respective erau tutelate şi controlate în întreaga lor activitate de către Sfatul Administrativ (Guvernul, cum se exprimă unii autori).

Satele au fost lăsate de Regulamentele Organice în situaţia lor anterioară fiind conduse de anumite comisii cu funcţii anuale, locuitorii statelor puteau să-şi aleagă câte un pârcălab (Ţara Românească) sau vornic (Moldova), însă cu ştirea şi învoirea atât a ocârmuitorului judeţului, cât şi a stăpânului moşiei, "după vechiul obicei".

---

[9]De altfel, cum s-a arătat în vol.I al tratatului, până la reformele administrative din deceniul nouă al secolului trecut, **judecătorii de pace** exercitau şi funcţii administrative pe plan local. Acest fenomen juridic a fost specific şi strămoşilor noştri, fiind ştiut că satele au fost conduse de **cnezi** sau **kineji**, care distribuiau justiţia, dar aveau şi atribuţii de ordin administrativ. La fel în Italia, după destrămarea Imperiului roman de apus, în timpul năvălirilor barbare, căpeteniile populaţiei rurale erau tocmai judecătorii (Nicolae IORGA, Drumuri şi oraşe în România, 1916, pag.11). Se poate spune, fără teama de a greşi, că în evul mediu fenomenul la care ne referim a fost general, ceea ce este de-a dreptul o curiozitate a istoriei este continuitatea lui în Anglia până în ultimele decenii ale sec.XIX, tocmai în ţara unde, pe plan central, s-a impus, de sute de ani, principiul "separaţiei puterilor" şi al responsabilităţii ministeriale.

[10]Regulamentul Organic al Munteniei, cap.IV, anexa II, Sect.I, în Paul NEGULESCU, George ALEXIANU, Colecţia vechilor legiuiri administrative, Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol.I, Întreprinderile "Eminescu" S.A.Bucureşti, 1994.

Cu toate aceste inovații și tendințe de modernizare a organizării administrației locale, trebuie precizat că Regulamentele Organice mențin orașele embaticare, adică orașele proprietate particulară[11].

Această idee, cum remarca și prof.Anibal Teodorescu, a devenit un punct programatic "în revendicările mișcării de la 1848 din cele două Principate"[12], fiind preluată de **Convenția de la Paris** (art.46 alin.ultim), iar Legile lui Cuza din 1 și 2 aprilie 1864 au pus-o efectiv în practică, recunoscând personalitatea juridică, atât județelor, cât și comunelor, înzestrându-le "cu organe deliberative și reprezentative".

Adevărata administrație modernă pe plan local în România se instituie deci prin legile lui Cuza din 1864, **Legea pentru înființarea consiliilor județene și Legea comunală**, ambele de influență franceză. Interesant este de reținut că în concepția acestor acte normative, județul și comuna erau circumscripții teritorial-administrative investite cu personalitate juridică, având atribuții cu caracter patrimonial și de putere publică, ele erau administrate de consilii alese pe baza votului cenzitor. În județe pe lângă consilii funcționa câte un prefect, iar în comune câte un primar, ambii numiți de guvern; prefectul era comisar al guvernului și executor al deciziilor consiliului județean, iar primarul executorul deciziilor consiliului comunal.

Organizările administrative ulterioare pe baza Constituțiilor și a legilor ordinare[13], ce au fost adoptate până la instaurarea republicii, au căutat să consacre soluții cu privire la realizarea administrației de stat pe plan local, oscilând între descentralizare, desconcentrare, autonomie și centralizare, fără ca să pună problema constituirii unor organe administrative de specialitate. În linii generale, s-a menținut formula organelor colective și, respectiv, a organelor individuale ca organe menite a rezolva cu o autonomie mai mare sau mai mică, de la o lege lata[14], toate problemele unităților administrativ-teritoriale, indiferent de natura acestora.

---

[11] E.D.TARANGUL, op.cit., pag.154.

[12] Anibal TEODORESCU, Tratat de drept administrativ, vol.II, op.cit., pag.287, unde se face trimitere la "Dorințele Partidei Naționale" a lui Kogălniceanu, precum și la Proclamația de la Islaz.

[13] Amintim, printre acestea: Legile comunale și județene din 1864; Legea pentru unificarea administrativă din 1925; Legea pentru organizarea administrației locale din 3 august 1929; Legea administrativă din 27 martie 1936; Legea administrativă din 14 august 1938.

[14] De pildă, legea din 1925 a îngrădit destul de simțitor autonomia locală, întărind tutela administrativă a puterii centrale, pe când legea din 1929 pune administrația locală pe bazele unei largi descentralizări administrative, încredințând un mare număr de servicii publice autorităților locale. Legiuitorul din 1929 aduce o inovație interesantă separând atribuțiile prefectului ca șef al administrației descentralizate de acelea ale prefectului ca organ local al centrului. Județul, de fapt, în sistemul acestei legi avea doi prefecți , un prefect politic, reprezentantul local al guvernului, numit de guvern și un prefect administrativ, ales, "capul administrației județene descentralizate". Legea din 1936 mărește atribuțiile prefectului ca reprezentant al puterii centrale și întărește tutela administrativă, iar Legea din 1938, lege

Cum s-a menționat deja, **Constituția din 1948** introduce, după modelul sovietic, organele locale ale puterii de stat, ce au început să fie studiate la dreptul constituțional, sub denumirea de consilii populare, reglementând și comitete executive, ca organe "de direcție și execuție ale consiliilor populare, ce au început să fie studiate la dreptul administrativ, concepție care s-a menținut și în Constituțiile din 1952, 1965, precum și în legile elaborate pe baza acestora[15]. În plus, au apărut și autoritățile locale specializate.

Astfel, organele locale de specialitate ale administrației de stat, sub denumirea "secțiuni de pe lângă comitetele executive ale sfaturilor populare", au fost create prin Decretul nr.259/1950, emis în baza art.85 al Constituției din 1948, problemă la care s-a referit expres și Constituția din 1952 (art.62). În baza acestor reglementări, secțiile respective se subordonau **orizontal** față de comitetul execuțiv și **vertical** față de secțiunea corespunzătoare de pe lângă comitetul executiv imediat superior până la ministerul sau organul central administrativ din acel resort. **A doua etapă** a reglementării acestor organe este marcată de apariția Legii nr.6/1957, pentru organizarea și funcționarea sfaturilor populare. Această reglementare, în redactarea sa defectuoasă, părea că stabilește o legătură a secțiilor cu organele centrale din aceeași specialitate numai prin comitetul executiv respectiv, ceea ce a determinat pe unii autori să susțină că secțiunile și-au schimbat natura juridică, devenind compartimente ale aparatului propriu[16]. **Cea de-a treia etapă** în reglementarea acestor autorități ale "descentralizării tehnice" a fost dată de Constituția din 1965, art.93, devenit, după modificarea din 1974, art.100 și, corespunzător, de Legea nr.57/1968, lege care cuprindea: un capitol special (Cap.VII din ultima redactare, art.81-86) intitulat: "Organele locale de specialitate ale administrației de stat". În baza acestor reglementări cu caracter general au fost adoptate o serie de acte normative cu caracter special-organic, la care ne-am referit pe larg în lucrarea din 1983[17]. Reținem, pentru o mai bună edificare asupra acestei concepții de

---

ce aplica dispozițiile Constituției din 1938, prin care s-a consacrat dictatura regală, afirmă că obiectivul său fundamental îl reprezenta, alături de descentralizare, respectiv desconcentrarea administrativă și "depolitizarea administrației".

[15]Vezi pentru caracterizarea fostelor consilii populare și, respectiv, a fostelor comitete executive, Ioan MURARU, Antonie IORGOVAN, Gheorghe UGLEAN, Formele organizatorice ale conducerii și autoconducerii în unitățile administrativ-teritoriale, Editura "Scrisul Românesc", Craiova, 1987, pag.58-66, 110-117, dezvoltări teoretice care, de acum au caracter istoric.

[16]Ion VÂNTU, Mircea LEPĂDĂTESCU, Mircea ANGHENE, Ilie MERLESCU, op.cit., pag.153, nota nr.3 subsol. A se vedea asupra discuțiilor care s-au purtat în literatura de specialitate cu privire la natura juridică a secțiilor de pe lângă comitetele executive ale consiliilor populare Ilie IOVĂNAȘ, Andrei BALOGH, Rodica Narcisa PETRESCU, Organele locale ale puterii de stat și organele locale de administrație de stat, Editura Științifică și enciclopedică București, 1978.

[17]A se vedea Antonie IORGOVAN, Drept administrativ, 1983, pag.331 și urm.

organizare administrativă, dispozițiile Constituției din 1965: "Consiliile populare organizează, potrivit legii, pe lângă comitetele lor executive sau, după caz, birourile executive, organe locale de specialitate ale administrației de stat. Organele locale de specialitate ale administrației de stat sunt subordonate atât consiliului popular și comitetului executiv sau, după caz, biroului executiv, cât și organelor locale și centrale ale administrației de stat ierarhic superioare".

Se poate spune că prin Constituția din 1991 se marchează nu numai a patra etapă în ceea ce privește reglementarea organelor locale de specialitate, dar și schimbarea fundamentală a filozofiei care stă în spatele acestei reglementări. Legiuitorul constituant, după ce arată care este rolul consiliilor locale, al primarilor și al consiliilor județene, ca autorități ale "descentralizării teritoriale", vorbește și despre rolul **prefectului**, ca reprezentant al Guvernului pe plan local, deci ca autoritate **desconcentrată**. În acest context de idei, în art. 122 alin. 2 se arată că prefectul "conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale". În Comisia de redactare a Proiectului de Constituție am purtat multe discuții asupra acestei formulări, în final a fost preferată expresia "**descentralizată**", mai uzuală, în locul expresiei "**desconcentrate**", mai tehnică, dar mai precisă din punctul de vedere al științei dreptului administrativ. Este unul din locurile în care redactorii au fost nevoiți să se îndepărteze de exigențele tehnico-juridice pentru a ne încadra în cele politice, ceea ce nu ne poate împiedica ca într-un discurs teoretic să stabilim adevărata semnificație. Este clar că prefectul conduce pe plan local serviciile din teritoriu ale ministerelor (altor organe centrale de specialitate), deci serviciile statale, care ne apar ca servicii **desconcentrate** și nu **descentralizate**. Autoritățile descentralizate nu sunt decât cele care realizează autonomia locală, autorități alese de cetățeni, adică consiliile locale, primarii și consiliile județene, cum se menționează în art. 120 și 121.

— **Organele locale de specialitate** ale administrației de stat au, așadar, o subordonare funcțională, pe orizontală, față de prefect și o subordonare organică, pe verticală, față de ministru. Existența acestora nu exclude, însă, formarea de către consiliile locale sau consiliile județene, deci autoritățile "descentralizării teritoriale" de regii autonome, societăți comerciale sau instituții publice, care, în viziunea occidentală înfățișată, ne apar ca veritabile "**autorități ale descentralizării tehnice**"[18].

---

[18] Pe măsură ce se dezvoltă localitățile și județele va avea loc un proces de translație de la stat spre autoritățile locale, cum am arătat și în volumul III al lucrării, statul rămânând să presteze numai acele servicii publice care, în mod obiectiv, nu pot fi lăsate autorităților locale, fie că este vorba de ancestrale drepturi regaliene, fie că este vorba de o concentrare foarte mare de oameni și mijloace, aspecte la care vom reveni. În orice caz, ca discuție pur teoretică, în sens strict, nu putem include "serviciile publice

4. Principiile organizării administraţiei locale, potrivit Constituţiei din 1991

Constituţiile contemporane, cum arătam şi în altă lucrare[19], se deosebesc foarte mult în ceea ce priveşte modalitatea tehnică de reglementare a organizării administraţiei locale. Dacă unele se rezumă la inserarea unei norme de trimitere (de ex., art.72 din Constituţia Franţei[20], altele cuprind titluri întregi (de ex. titlul VII din Constituţia Spaniei, titlul V din Constituţia Italiei, titlul VIII din Constituţia Portugaliei). Legiuitorul nostru constituant s-a oprit la o formulă intermediară, reţinând în secţiunea a 2-a "Administraţia publică locală" a Cap.V "Administraţia publică" din titlul III "Autorităţile publice", numai un număr de 4 articole, strict necesare pentru a reflecta autorităţile comunale, orăşeneşti şi, respectiv, judeţene, autorităţile statale la nivelul judeţelor şi, bineînţeles, principiile care stau la baza raporturilor dintre acestea. Această concepţie are în vedere evoluţiile extrem de rapide în domeniul autonomiei locale, pe măsura dezvoltării economice şi sociale a comunităţilor locale, care nu poate fi decât conformă legii.

În lumina acestei viziuni logico-metodologice, art.119 cu care începe secţiunea la care ne referim, scoate în evidenţă cele două principii de bază, principii de ordin constituţional, ale administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, şi anume: **principiul autonomiei locale şi principiul descentralizării serviciilor publice**. Textul la care ne referim are următoarea redactare: "Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice". Aceste principii se vor regăsi atât în activitatea fiecărei autorităţi comunale, orăşeneşti sau judeţene, cât şi în raporturile dintre autorităţile comunale (orăşeneşti) şi cele judeţene. Este de subliniat că prin sintagma "administraţie publică" se desemnează activitatea pe care o desfăşoară autorităţile create pe baza principiului autonomiei locale. Nu trebuie, deci, confundată ideea de administraţie publică locală, care vizează atât comuna (oraşul), cât şi judeţul, cu ideea de consiliu local, care, în virtutea convenţiei terminologice inserate la

---

descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale", de care vorbeşte Constituţia noastră, în categoria autorităţilor ce realizează "descentralizarea tehnică". Este corectă, însă, includerea acestora în categoria autorităţilor ce realizează "desconcentrarea tehnică", dacă ar fi să folosim şi această expresie.

[19] Antonie IORGOVAN, în Constituţia României, comentată şi adnotată, op.cit., pag.268-269.

[20] Aceasta a fost şi concepţia promovată de Constituţia României din 1923, care conţinea, cu privire la "Instituţiile judeţene şi comunale" un singur articol (art.108), este adevărat, însă, redactat ca un capitol distinct al Titlului III - Despre puterile statului.

articolul următor, evocă numai autoritățile comunale și orășenești. De asemenea, se impune a releva că principiul autonomiei locale stă la baza raporturilor și dintre autoritățile comunale și orășenești sau, după caz, județene, desemnate în mod democratic de către cetățeni (prin vot, pe de o parte) și autoritățile statale (guvernamentale sau departamentale) "implantate" în teritoriu pe de altă parte.

Cât privește principiul descentralizării serviciilor publice, cum am subliniat deja, trebuie, de asemenea, făcută o interpretare elastică, legiuitorul constituant având în vedere nu numai sensul strict al termenului (înființarea unor servicii publice în comune sau orașe și desființarea lor la nivel județean sau chiar central), ci și sensul desconcentrării serviciilor publice ale ministerelor sau consiliilor județene în unitățile administrativ-teritoriale, mai ales la nivel local. Această desconcentrare presupune exercitarea, ca regulă, doar a unei tutele administrative din partea "centrului" și configurarea unei zone de autonomie pentru aceste servicii, în funcție de plasticitatea situațiilor existente. Evident, nu este exclusă situația în anumite servicii publice teritoriale să fie simple organe de execuție ale "centrului", după cum nu este exclusă nici combinarea acestor metode, în funcție de domeniul de activitate.

Art.120, într-o logică firească, arată că autonomia locală în comune și orașe se realizează prin două autorități: **consiliul local** și, respectiv, **primarul**, ambele alese în condițiile legii. De asemenea, textul scoate în evidență că aceste autorități, desemnate prin vot, de comunitatea locală, sunt și autorități care realizează administrația publică. **În felul acesta, legiuitorul nostru constituant consacră dubla natură a autorității comunale și orășenești alese, ceea ce reflectă dubla natură a comunei și orașului: colectivitate și unitate administrativ-teritorială.**

O atare formulare reflectă o realitate istorică, nu numai un simplu principiu juridic, comuna și orașul reprezintă, **în principal**, o **colectivitate locală**; și numai în mod secundar, ele constituie și o **circumstanțiere teritorială** pentru gestionarea anumitor servicii de stat. Acest dublu caracter se va regăsi în dubla serie de atribuții a primarului[21], cum vom arăta în cele ce urmează.

Este de menționat că, în legislația și doctrina din multe țări occidentale, noțiunea de comună este folosită pentru a desemna atât comuna rurală, cât și orașul (comuna urbană), terminologie cu care s-a operat și la noi în perioada interbelică. În Constituție, corespunzător împărțirii administrativ-teritoriale a țării, s-a consacrat distincția dintre comună, ca localitate rurală și oraș, ca localitate urbană.

---

21 A se vedea Jean RIVERO, Droit administratif, 12-e éd., Dalloz, 1987, pag.443.

În alin.2 al articolului la care ne referim, se precizează regula după care atât consiliile locale, cât şi primarii funcţionează ca autorităţi administrative autonome, în condiţiile legii. **Rezultă că autorităţile comunale şi orăşeneşti, în virtutea principiului autonomiei locale, nu se află într-un raport de subordonare faţă de vreo autoritate judeţeană sau centrală**. În alţi termeni, ce se regăsesc în textele următoare din Constituţie, vom reţine că între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi consiliul judeţean, pe de altă parte, nu este un raport de subordonare, precum şi nici între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi prefect, minister sau Guvern, pe de altă parte. Relaţia de subordonare implică, cum s-a menţionat şi într-un volum anterior, pentru organul ierarhic superior, următoarele drepturi faţă de organul subordonatului: 1. de a-i organiza activitatea; 2. de a-i da îndrumări obligatorii (dreptul de instrucţiune); 3. de a exercita controlul general asupra activităţii sale (asupra tuturor aspectelor acestei activităţi - economice, financiare, juridice, organizatorice, culturale etc.); 4. de a-i anula actele şi chiar de a i se substitui în emiterea unui act; 5. de a aplica sancţiuni administrativ-disciplinare.

Este de la sine înţeles că, în virtutea autonomiei locale, aceste elemente nu se pot regăsi în raporturile dintre consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi oricare altă autoritate locală sau centrală, pe de altă parte, ceea ce nu exclude însă, tot în baza textelor Constituţiei, exercitarea de către **consiliul judeţean a prerogativelor sale de autoritate coordonatoare, precum şi de către prefect a dreptului său de control al legalităţii sau de către Guvern a sarcinii sale de conducător general al administraţiei publice, prevăzută de art.101, alin.1 din Constituţie.**

De asemenea, se impune a remarca că principiul autonomiei în activitatea consiliului local şi, respectiv, a primarului presupune şi stabilirea raportului dintre aceste autorităţi, astfel încât funcţionalităţile lor să fie compatibile. Însuşi textul constituţional în discuţie introduce precizarea "în condiţiile legii" în ceea ce priveşte funcţionarea consiliilor locale şi a primarilor, ca autorităţi administrative autonome. În acest sens, art.5 din Legea administraţiei publice locale[22], chiar în primul alineat, precizează următoarele: "Autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive..."

În fine, art.120 din Constituţie consacră şi noţiunea de subdiviziune administrativ-teritorială pentru municipii care, potrivit art.3, alin.3, fac parte din

[22]Legea nr.69 din 26 noiembrie 1991, privind administraţia publică locală, a fost publicată în Monitorul Oficial nr.238 din 28 noiembrie 1991

categoria oraşelor. Textul admite, astfel, posibilitatea constituirii acestor subdiviziuni iar, la nivelul lor, a consiliilor locale şi, respectiv, a primarilor. Se subînţelege că, în virtutea regulilor prevăzute de alin.2, legea va stabili şi raporturile dintre consiliile locale şi primarii de la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, pe de o parte, şi consiliul local, respectiv primarul, de la nivelul municipiului în asnamblul său, pe de altă parte. Este rezolvată aici problema marilor aglomerări urbane, dar şi problema organizării unor subdiviziuni administrativ-teritoriale rurale ale municipiilor (comunele suburbane).

Art.121 consacră, pentru sistemul departamental, rolul coordonator al consiliului judeţean, legiuitorul constituant român din 1991 lăsând, astfel, să se înţeleagă că centrul de greutate al autonomiei locale se află la **oraşe** şi la **comune**, iar în art.122 se consacră principiul **tutelei administrative**, cum am remarcat mai sus, probleme la care vom reveni.

5. Principiul sistemului departamental

Sistemul organizării administrative a teritoriului are, în prezent, o influenţă hotărâtoare nu numai asupra conţinutului autonomiei locale, dar şi asupra locului şi rolului autorităţilor de la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale intermediare. Considerând comuna şi oraşul ca fiind unităţi de bază şi Guvernul ca fiind "şeful administraţiei publice", vom putea spune că există două mari sisteme de organizare administrativă a teritoriului: după cum între unitatea de bază (implicit autorităţile administraţiei publice de la nivelul acesteia) şi Guvern există o unitate intermediară (sistemul departamental) sau două unităţi administrativ-teritoriale intermediare (sistemul regional)[23]. De regulă, specialiştii în dreptul public susţin

[23]Terminologia este convenţională. Nu trebuie înţeles că în toate ţările, indiferent dacă au o "verigă" sau două intermediare, întâlnim denumirea de "departament" sau de "regiune". În Constituţia Spaniei, de pildă, se utilizează noţiunea de "comunitate autonomă" şi nu cea de "regiune", iar alte constituţii, de ex. Constituţia Portugaliei, operează atât cu sintagma "regiune autonomă", cât şi cu cea de "regiune administrativă". Cât priveşte unitatea imediat următoare comunei, reţinem că unele constituţii (de ex. Constituţia Italiei, Belgiei etc.) o evocă prin termenul de "provincie". Interesant este de semnalat că noţiunea de "provincie", istoric vorbind, la noi a evocat cea mai mare unitate administrativ-teritorială, judeţul fiind unitatea de grad departamental. În baza Constituţiei României din 1923, s-a instituit, prin Legea de unificare administrativă din 1925, un sistem departamental (judeţean), deoarece plasa nu reprezenta o unitate administrativ-teritorială (intermediară între comună şi judeţ), ci un element de desconcentrare a administraţiei publice judeţene, mai exact a anumitor servicii publice. În fruntea plăşilor era un prim-pretor, care îl reprezenta pe prefect şi funcţiona sub ordinele acestuia, ca ofiţer de poliţie administrativă, respectiv de supraveghere, tutelă şi control în ceea ce priveşte administraţia rurală. Acest sistem a fost menţinut până la Constituţia din 1938, când se creează ţinuturile ca unităţi

că în sistemul regional gradul de extensie al autonomiei locale este mai mare, avându-se în vedere că la nivel regional este constituit un veritabil legislativ local.

Având în vedere tradiția noastră în administrația locală,dominată de tutela administrativă, chiar și în cele mai liberale perioade, pe de o parte, precum și concepțiile generale actuale din statele democrate referitoare la departamente sau regiuni, pe de altă parte, legiuitorul constituant a pus accent pe autonomia comunelor și orașelor, rezervând autorității județene alese doar un rol coordonator. Fidel acestei concepții, în art.121 legiuitorul constituant precizează fără echivoc că obiectul coordonării consiliilor comunale orășenești de către consiliul județean este realizarea serviciilor publice de interes județean. Totodată, textul conține calificarea expresă a consiliului județean ca autoritate a administrației publice. La fel ca și consiliul local, consiliul județean are o dublă natură: (a) autoritate a autonomiei județene, (b) autoritate a administrației publice locale.

Rezultă că, dincolo de semnificațiile politice sau de fundamentele ideologice invocate, comparând ceea ce a fost la noi, inclusiv în baza legii din 1929, cu ceea ce presupune autonomia locală, se poate spune că în România, practic, n-a existat niciodată o veritabilă autonomie locală și că, pentru prima oară în istoria modernă a țării noastre, principiul autonomiei locale a fost consacrat de actuala Constituție.

Modul în care este redactat alin.2 al art.121 îi permite, în timp, o aplicare elastică, în funcție de complexitatea factorilor economici, sociali, politici, culturali, geografici, etnografici etc., raportați la ceea ce se va estima a fi bine pentru poporul român și statul român, într-o perioadă istorică sau alta. Astfel, în baza textului se pot face alegeri directe pentru consiliul județean sau alegeri indirecte, se pot institui unul sau mai multe organe permanente cu rol executiv sau nu. Cert este că autoritate la nivel județean, de ordin constituțional nu poate fi decât consiliul județean. Avem în vedere, desigur, autoritățile publice ale autonomiei locale, pentru că tot la nivel județean este reglementată și funcția de prefect, autoritate, însă, cu caracter statal, prefectul fiind reprezentantul Guvernului în județ.

Față de dispozițiile constituționale de mai sus, va trebui să admitem că ideea formării unor noi unități administrativ-teritoriale, cum au fost raioanele sau regiunile etc. înseamnă o idee de **lege ferenda**. Fără alte comentarii, Constituția

---

administrative superioare județelor, care au avut ca efect înlăturarea oricărei autonomii locale, la fel ca și regiunile din perioada anilor 1950 - 1968.

noastră nu admite decât comune şi oraşe, ca unităţi administrativ-teritoriale de bază, respectiv judeţe, ca unităţi intermediare[24].

6. Prefectul, ca autoritate de tutelă administrativă

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, cum s-a arătat mai sus, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, altele fiind determinate de considerente politice. Este de neconceput într-un stat de drept ca să fie nesocotită legea, autoritatea executivului central sau a justiţiei pe motiv de autonomie locală. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuşi fiind unul din acestea. De aici legătura organică care trebuie să existe între autonomia locală şi lege, dintre interesele locale (comunale, orăşeneşti, judeţene) şi interesele naţionale exprimate prin lege. Aşa se explică de ce în toate ţările democratice, la nivelul unităţii administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autorităţile administraţiei publice locale, inclusiv ale comunităţilor autonome. După sistemul francez, tradiţional, acest rol la noi l-a avut prefectul[25].

Potrivit art.122, prefectul este reprezentantul Guvernului la nivel judeţean, dar, privind reglementarea, în ansamblul ei, desprindem următoarele calităţi ale prefectului: 1) reprezentant al Guvernului; 2) şef al serviciilor statului din judeţ (municipiul Bucureşti); 3) autoritate ~~de tutelă administrativă pentru supravegherea~~ respectării legii de către autorităţile administraţiei publice locale.

---

[24]Constituţia Franţei, de exemplu, după ce enumeră, la art.72, comuna, departamentul şi teritoriile de peste mări, drept colectivităţi teritoriale ale Republicii, lasă posibilitatea formării şi altor unităţi administrative prin lege, ceea ce s-a realizat în 1982, când au fost introduse regiunile. Tezele regionaliste sunt la modă în Europa occidentală, vorbindu-se foarte mult şi despre un **neoregionalism** (Vezi "Les aspects administratifs de la régionalisation, Cahier nr.10 de l'Institut français des Sciences administratives. Cujas. 1974, lucrare colectivă, elaborată sub direcţia prof.Jean Paul GUILLI, precum şi Raportul "Le néorégionalisme", publicat în "Les Cahiers français, nr.204/1982, pag.15-20).

[25]Este de menţionat că în Franţa prefectul, până la reforma din 1982, nu era numai reprezentant al Guvernului, dar şi autoritate executivă a consiliului departamental, situaţie care a caracterizat şi regimul prefectului din ţara noastră în perioada interbelică, deşi la un moment dat s-au constituit doi prefecţi, unul politic, ales, care avea rol de executiv pentru consiliul judeţean, şi unul administrativ, numit, care reprezenta Guvernul. Textul art.122 din Constituţie se îndepărtează de această tradiţie, teza fiind abandonată şi în Franţa. După reforma administrativă din 1982, prefectul în Franţa este calificat drept comisar al republicii, el fiind numit prin decret de Preşedintele Republicii. În literatura de specialitate se apreciază că prefectul, în sistemul francez, are următoarele calităţi: 1) reprezentant al statului (şeful statului); 2) reprezentant al guvernului; 3) organ de administraţie generală; 4) şeful serviciilor statului din departament (J RIVERO, op.cit., pag.431-434).

Ca reprezentant al Guvernului, prefectul este supus "jocului politic", iar funcția sa are caracter politic. Cât privește calitatea sa de șef al serviciilor publice statale, trebuie să reținem că textul nu face distincție între serviciile publice exterioare ale ministerelor și serviciile publice exterioare ale autorităților centrale de specialitate. Până unde se întinde puterea prefectului într-un caz și în celălalt caz și, deci, care este semnificația cuvântului "conduce", din alin.2, se vor stabili prin lege și ordonanțe, deoarece alin.2 precizează că atribuțiile prefectului de stabilesc "potrivit legii" și nu "potrivit legii organice".

Ca autoritate de supraveghere a respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, prefectul are dreptul să atace în contenciosul administrativ orice act al unui consiliu ales (local sau județean), al unui primar sau al oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean, atunci când apreciază că acesta este ilegal. Textul alin.4, în discuție, consacră, așadar, și instituția contenciosului administrativ. Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituția prevede principiul suspendării, de drept, a actului atacat, fiind consacrată o normă de protecție atât a persoanei, în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale, cât și a intereselor naționale, în raport cu cele locale.

În practica administrativă și de contencios administrativ s-a pus problema de a ști dacă acțiunea în justiție a prefectului ca autoritate de tutelă administrativă poate fi circumstanțiată și condiționată de îndeplinirea unor termene, cum este cel prevăzut de art.101 alin.2 din Legea nr.69/1991, fiind sesizată și Curtea Constituțională. După părerea noastră, dreptul prefectului de a ataca în justiție actele administrative pe care le estimează ilegale, nu poate fi condiționat de termene de decădere, ar însemna, urmare a respingerii acțiunii pentru tardivitate, ca să fie "autorizate" a ființa acte juridice contrare legii și Constituției, ceea ce nu poate fi acceptat. Constituția, în art.1 alin.3, precizează foarte clar că România este **stat de drept,** iar în art.16 alin.2 se arată că "Nimeni nu este mai presus de lege", problemă la care vom mai reveni.

7. Aspecte de drept comparat

Reținem aici numai câteva elemente cu caracter general, cu specială privire la țările din Uniunea Europeană, urmând ca la aspecte concrete, prin comparație cu reglementările din țara noastră să ne referim în paragrafele următoare. Pentru început, subliniem că în toate cele 12 țări ale Uniunii Europene există **servicii**

exterioare sau **desconcentrate**[26], pe care doctrina occidentală le califică ca fiind servicii (birouri, direcţii, subdirecţii), integrate în ierarhia **administraţiei ministeriale** şi repartizate pe întregul teritoriu, dar cu funcţiuni particulare asupra unei părţi a populaţiei, determinată pe un teritoriu, mai mare sau mai mic, în funcţie de densitatea acesteia[27].

Este de subliniat, însă, că în ţările **federale**, cum ar fi Germania, ca regulă, administraţia ministerială federală nu are **servicii exterioare**[28], pe când administraţiile ministeriale ale **landurilor** sunt de neconceput fără servicii exterioare. Potrivit statisticilor oficiale, cei mai mulţi funcţionari de stat sunt cuprinşi în serviciile exterioare ale statului, în Anglia, de exemplu 2/3 din funcţionari **(civil servant)** sunt formaţi din "funcţionari de teren" (field services).

În cea mai mare parte a ţărilor **Comunităţii Europene,** la un eşalon local există un reprezentant al statului care exercită funcţii de poliţie administrativă, de administraţie generală şi de **control a actelor autorităţilor locale** (funcţia de tutelă administrativă). Este cazul **guvernatorului de provincie** în Belgia, al **l'amtsmand-ului** din Danemarca, al **consilierului de land** în Germania, al **prefectului** în Grecia, Italia şi Franţa, al **guvernatorului civil** în Spania, al **comisarului de district** în Luxembourg, al **comisarului regal** în Olanda, ori a **guvernatorului civil de district** din Portugalia.

În majoritatea acestor ţări reprezentantul statului are şi rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitelor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al **Ministerului de Interne** (ex.Danemarca), în altele unui reprezentant al Guvernului (ex.Grecia), iar în altele unui reprezentant al Primului-Ministru.

Cât priveşte circumscripţiile administrative ale statului, se poate spune că în toate ţările Comunităţii există tendinţa de stabilire a acestora după **limitele**

---

[26]**Serviciile exterioare** sau **desconcentrate**, deci tradiţionalele organe locale de specialitate ale administraţiei de stat de la noi, nu trebuie confundate cu administraţiile ministeriale care îşi au sediul în alte localităţi decât în capitala uneia sau alteia din cele 12 ţări. Aşa, de pildă, în Regatul Unit, un serviciu ministerial ce se ocupă de problemele Scoţiei (Scottish Office) îşi are sediul la Edinbourg, Secretariatul pentru Irlanda de Nord îşi are sediul la Belfast. În **Germania**, de asemenea, o mare parte de autorităţi şi stabilimente publice federale autonome nu sunt instalate la Bonn, ci în alte oraşe ale ţării, fiind prevăzut ca partea substanţială a departamentelor ministeriale să se transfere de la Bonn la Berlin, până la sfârşitul acestui secol, dar nu se pune problema concentrării tuturor ministerelor în capitală. În **Franţa**, prin politica de "**delocalizare**" se urmăreşte instalarea unor instituţii centrale la **Strasbourg** (cum ar fi Şcoala Naţională de Administraţie), precum şi instalarea unor ministere în provincie, oricum, Serviciul de **Stare** Civilă al Ministerului de Afaceri Externe îşi are sediul la **Nantes** (300 km de Paris) încă din anii 1950. În **Olanda**, anumite servicii centrale ale statului nu sunt situate în **Haga**, care este capitala ţării, ci în alte oraşe (ex. Serviciile de înmatriculare a vehicolelor şi de taxe asupra automobilelor sunt situate la **Apeldoorn** - la 100 km de Haga - etc.).

[27]Vezi Jacques ZILLER, Administrations comparées, op.cit., pag.337.

[28]Acestea există numai în câteva domenii: vamal, afaceri externe, transporturi fluviale şi autorutiere.

geografice ale colectivităţilor locale de bază (mai peste tot comuna rurală şi urbană)[29] şi intermediare[30].

Dacă este să ne oprim la sistemul francez actual de organizare a administraţiei locale, vom reţine, alături de autorul citat, cinci elemente fundamentale: a) "suprapresiunile tutelei" fac ca din sfera controlului administrativ al centrului să se treacă în sfera controlului exclusiv al tribunalelor; b) interdicţia unei ierarhii între colectivităţile teritoriale duce şi la opoziţia acestora de a coopera vertical; c) globalizarea dotărilor de către stat a colectivităţilor teritoriale, care a început la sfârşitul anilor '70, a avut ca efect utilizarea de către administraţia de stat a mijloacelor de subvenţionare pentru a controla problemele locale; d) autonomia financiară a colectivităţilor locale este mai puţin reuşită decât în celelalte ţări ale Comunităţii în ceea ce priveşte posibilitatea de a recurge la împrumuturi, precum şi "marja de manevră" pentru stabilirea de impozite şi taxe locale; e) sistemul repartizării competenţelor "pe blocuri" funcţionează cu dificultate, punând autorii fiecărui sistem administrativ într-o situaţie de competiţie sau de ignorare reciprocă, în locul uneia de cooperare[31].

---

[29] Unele ţări au reglementări foarte recente (ex. **Noua lege comunală** din Belgia, adoptată de Parlament la 26 mai 1989 sau **Legea cu privire la reglementarea autonomiei locale** din Italia, publicată la 12 iunie 1990), care au fost avute în vedere la redactarea textelor Constituţiei noastre şi a Legii nr.69/1991 **Potrivit legii belgiene,** de exemplu, comunele, fie rurale sau urbane, dispun de un **consiliu,** care variază după numărul de locuitori (7 la mai puţin de 1000 locuitori şi 55 la peste 300000 de locuitori). Consiliul este ales pentru un mandat de 6 **ani,** care începe să curgă de la 1 ianuarie a anului următor celui în care au avut loc alegerile. **Primarul este numit de Rege dintre membrii consiliului local**, dar poate fi numit şi din rândul altor alegători care au împlinit 25 de ani, cu avizul conform al delegaţiei permanente a consiliului provinciei. Consiliul comunal desemnează din rândul membrilor săi **consilierii-magistraţi**, care pot fi şi ajutoare ale primarului (A se vedea pentru alte informaţii Ioan VIDA, Puterea executivă şi administraţia publică, op.cit., pag.183-185). **Legea italiană** defineşte comuna ca o instituţie a comunităţii locale, care îi reprezintă interesele şi îi promovează dezvoltarea. Comunele îşi pot constitui circumscripţii de descentralizare teritorială. La nivelul comunei funcţionează un **consiliu**, ca organ de orientare şi de control politico-administrativ, **giunta** şi **primarul,** ca organe executive. Circumscripţiile **de descentralizare teritorială** au un **consiliu** ales prin vot **direct,** iar acesta îşi alege dintre membrii săi un **preşedinte.** Relaţiile dintre autorităţile comunale şi cele ale circumscripţiilor, cum remarcă şi Ioan VIDA, sunt supuse regulilor delegării de atribuţii (op.cit., pag.186).

[30] De pildă, **districtele** (urbane şi rurale) şi **comitatele** în Regatul Unit; **districtul, departamentul** şi **circumscripţia** în Germania, în cadrul **landurilor** (unele landuri dispun numai de circumscripţii); **departamentul** şi **regiunea** în Franţa; **provincia** în Belgia; **provincia** şi **regiunea** în Italia etc.

[31] Jacques ZILLER, Administrations comparees, op.cit., pag.345.

§ 2. Alegerea, componența și constituirea consiliilor locale

1. *Principiul alegerii consiliului local, comparație cu soluții din dreptul comparat*

Reluând firul reglementărilor din perioada interbelică, îndeosebi ale Legii din 1929, actuala reglementare revine la denumirea de consilier: "Consiliile comunale și ale orașelor sunt compuse din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea privind alegerile locale" (art.13)[32]. Este de menționat, însă, că această soluție de alegere a consiliilor locale nu este singura posibilă potrivit Constituției. Legiuitorul constituant în alin.1 al art.120, cum s-a văzut, vorbește despre alegerea consiliilor locale și, respectiv, a primarilor "în condițiile legii", subînțelegându-se că această lege trebuie să fie conformă Constituției. Legiuitorul constituant s-a referit să consacre, și pentru alegerea consiliilor locale, principiile reținute în art.59 alin.3, pentru alegerea Camerelor Parlamentului. Art.13 citat din Legea administrației locale preia, adevărat, aceste principii, dar nimeni nu oprește ca într-o viitoare reglementare legiuitorul organic să vină și cu altă soluție, cum ar fi o alegere indirectă, o alegere cu protecția anumitor grupuri etnice (ceva în genul alin.2 din art.59 al Constituției) și un vot obligatoriu. Nu trebuie uitat că votul liber exprimat este prevăzut expres de Constituție, numai pentru alegerea Camerelor Parlamentului și a Președintelui României, soluție explicabilă prin "entuziasmul revoluționar", ea a fost consacrată și în Decretul-Lege nr.92/1990, dar prematură pentru societatea românească, ținută în genunchi, sub aspectul exercițiului electoral real democrat, mai bine de jumătate de secol.

Cât privește numărul consilierilor, Legea nr.69/1991 precizează că acesta se stabilește în raport cu populația existentă la 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, după o normă expres indicată, ex.localități până la 3000 de locuitori, 11 consilieri; între 3001 și 5000 locuitori, 13 consilieri; la 50000 locuitori, 21 consilieri; la 100000 locuitori, 23 consilieri, la 200000 locuitori, 25 consilieri, la 400000 locuitori, 31 consilieri și peste 400000 locuitori, 35 consilieri, iar pentru municipiul București este prevăzut un număr de 75 de consilieri.

Se poate spune că această "formulă" a alegerii unui **organism colectiv**, ca organ de conducere administrativă la nivelul comunei (orașului) se practică, într-o formă sau alta, în toată lumea democratică. Numai câteva exemple: **În Anglia**, comuna care stă la baza întregului sistem de organizare administrativă, se

[32]Legea privind alegerile locale, Legea nr.70/26 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial nr.239 din 28 noiembrie 1991.

identifică cu **parohiile** (la ora actuală există peste 10000), iar ca unitate administrativă este condusă de **consilii proprii sau adunări ale alegătorilor.** Adunările alegătorilor se practică în comunele mai mici, sub 200 de locuitori (fiind aproximativ 2000 de asemenea parohii), ele reunindu-se, tradițional, de două ori pe an, iar votul se face prin ridicare de mâini. **Consiliile** sunt formate din minim 5 și maxim 25 de membrii, aleși prin vot secret, pentru un mandat de 4 ani, reunindu-se, în sesiune, de trei ori pe an, iar deciziile adoptate sunt supuse controlului ierarhic, exercitat de către Consiliul de District Rural sau de către Consiliul Comitatului. Consilii există și la nivelul **districtelor**, a **burgurilor** și **comitatelor**, dar diferă forma de desemnare a consilierilor, ca și durata mandatului (de pildă, consiliul districtual are un mandat de trei ani și cuprinde câte un consilier pentru fiecare parohie, consiliul burgului este ales pe o perioadă de **4 ani**, fiecare cartier desemnează un număr de 3 consilieri, pe când la nivelul comitatului este un consiliu numit de Guvern, ca regulă se numește un consiliu pentru o circumscripție parlamentară etc.). O administrare specifică are Londra, unde a funcționat, până la Legea administrației locale din 1985, Consiliul Marii Londre (format din 100 membri aleși), iar după 1 aprilie 1986, puterile sale au fost transferate, în parte, **consiliilor burgurilor** (în număr de 32), iar în parte altor organisme. În fruntea administrației londoneze se află **lordul-primar** (mayor), ales pentru un an de **consiliul municipal**; la rândul său, format din două organe alese: "Court of Aldermen" și "Court of Common Council", ai căror membri sunt aleși pentru un an în cartierele orașului (City) de membrii corporațiilor și de proprietari.

În **S.U.A.**, după modelul englez, întâlnim consilii la toate nivelurile, dar diferă foarte mult rolul acestora, în funcție de sistemul de administrație practicat, determinat de existența unui primar forte sau nu, respectiv a specialistului în probleme de administrație (city manager). Dacă ne raportăm strict la comune (care se ocupă de organizarea învățământului, de sănătatea publică, de aprovizionarea cu apă, de salubritatea publică, de drumurile publice, de ordinea publică etc.), atunci trebuie să precizăm că, după modelul britanic, **organul de conducere** este **adunarea comunală**, care se întrunește în fiecare primăvară și ori de câte ori este nevoie, la adunare participând, însă, toți alegătorii comunei, spre deosebire de Anglia, unde participă numai "capii în familie". Adunarea alege "funcționarii comunali", stabilind și bugetul pus la dispoziția acestora, precum și un comitet restrâns (de regulă, 3-5 persoane, până la maximum 9), care asigură aplicarea hotărârilor adunării și adoptă decizii pentru administrarea curentă. Mandatul comitetului este de 1 an, până la viitoarea adunare. Interesant este de reținut că pe lângă acest comitet, funcționarii comunali aleși sau cei statali numiți

(ex. casierul, şeful poliţiei, judecătorul de pace etc.), tradiţional, se constituie diferite **comitete pe probleme**, cum ar fi **comitetul şcolar** etc.

În Franţa a devenit clasică formula după care la **nivelul comunei** (rurale sau urbane) se află o dualitate de organe: **consiliul municipal**, ca organ deliberativ şi **primarul** (plus adjuncţii săi), ca organ executiv. **Consiliul municipal** este ales prin vot universal, direct de cetăţenii care au împlinit 18 ani, pentru un mandat de **6 ani.** Modalitatea de scrutin, fixată de Legea din 19 noiembrie 1982, diferă după categoria de comune, dată de numărul de locuitori (de pildă, la comunele mici, până la 2500 de cetăţeni, se menţine sistemul tradiţional al **scrutinului majoritar cu două treimi**, listele putând fi incomplete, dar se pot prezenta şi candidaturi independente etc.). Numărul consilierilor variază de la 9 la 69 (la comune de peste 300000 de locuitori).

În Italia, cum s-a arătat deja, la nivel comunal, ca şi provincial, este ales un consilier (fie după un sistem proporţional, fie după un sistem majoritar), înţeles ca organ de orientare şi de control politico-administrativ, care alege un organism mai restrâns, denumit **giunta,** calificată (alături de primar, la nivelul comunei şi de preşedinte, la nivelul provinciei) **organ executiv**. **Giunta** comunală este formată dintr-un număr par de asesori, ce variază de la 4 la 16 (comunele cu peste 500000 locuitori) şi din **primar**, care o şi prezidează (pentru provincie este stabilit prin Legea din 1990 că numărul asesorilor nu poate depăşi 1/5 din numărul consilierilor). Interesant este de reţinut că pot fi aleşi ca asesori (deci, membrii ai giuntei), nu numai consilierii, dar şi alţi cetăţeni, sub condiţia să fie eligibili şi cu respectarea aceloraşi incompatibilităţi.

În Germania, la fel ca în toate ţările europene, a avut loc, după 1960, un proces de regrupare a comunelor (de pildă, numai în Renania-Westphalia, numărul acestora s-a redus de la 2362 la 370), implicit de creştere a atribuţiilor acestora. Multe Constituţii de **land** (ex. a landurilor Hesse, Renania-Wstphalia, Renania-Palatinat) conţin dispoziţii de genul următor: "comunele sunt, în limitele lor teritoriale şi sub propria responsabilitate, promotoarele exclusive ale problemelor administraţiei publice locale". Fiecare land are, însă, propria sa lege de organizare comunală, ceea ce a condus şi la o varietate de soluţii, aparent sistemul este similar cu cel francez, peste tot există două organe, un consiliu şi un primar, dar în realitate sunt diferenţe, chiar autorii francezi vorbesc despre mai multe categorii de regimuri de organizare comunală: a) **regimul în care predomină consiliul comunal** (consiliul ales de cetăţeni exercită şi funcţii legislative şi executive, iar burgermeister sau primarul au un rol foarte redus, ei nu pot acţiona decât cu acordul consiliului); b) **regimul**, de influenţă britanică (în Basse-Saxe) în care puterea de decizie a **consiliului** este exercitată de o **comisie**

administrativă, prezidată de preşedintele acestuia, care are titlul de **burgermeister**, formată dintr-un număr de consilieri (ca şi în sistemul anterior, **burgermeister** nu exercită funcţiuni administrative, acestea sunt remise unui funcţionar, ales de consiliu pentru 6 sau 12 ani, numit **Gemeinde direktor** sau **Stadt-direktor**); c) regimul opus axat pe predominanta **burgermeister-ului,** care este, în acelaşi timp, şi agent al puterii centrale (el este ales de către **consiliu,** fie pe 4 ani, la fel ca şi consilierii - ex.Renania-Palatinat, fie pe o perioadă mai mare de 8 sau 12 ani şi are, în toate cazurile, calitatea de **funcţionar**); d) regimul în care predomină magistraţii (Magistratverfassung), care există, în principal, în Hesse şi în Schleswig-Holstein (consiliul comunal este considerat organ legislativ şi de tutelă, el alege pentru un mandat de 6 ani un **comitet**, denumit **magistrat**, format din funcţionari, deci **profesionişti** în administraţie, ce va fi prezidat de **burgermeister**).

În **Elveţia** există o organizare comunală specifică, cu mari variaţii de la zona germană, la cea franceză sau italiană, fiind cunoscute mai multe categorii de comune, după criteriile care stau la baza constituirii lor (constituirea în comun a descendenţilor aceloraşi familii, rezolvarea unor servicii publice sau înlăturarea unor pericole, criteriul politic). Caracteristicile comunei elveţiene este **adunarea tuturor cetăţenilor** (nu numai a celor cu drept de vot sau a capilor de familie) şi a **unui consiliu ales de această adunare**, numărul de membri ai acestuia variază de la 3 la 9. Consiliul este condus de un preşedinte, dar există şi funcţia de primar, precum şi cea de sidnic, adică de secretar, în înţeles de profesionist în probleme de administraţie, dacă ar fi să facem o comparaţie cu o funcţie tradiţională la noi. În comunele mai mari, de regulă, deci în oraşe, funcţionează şi un mare consiliu, cu rol de "Parlament" municipal, care are un organ executiv - consiliul municipal (comunal, după caz), format din 5-9 membri. Atât consiliul cu rol de "Parlament", cât şi consiliul cu rol de "guvern" comunal sunt alese de adunarea generală a comunei. Mai trebuie reţinut, tot ca o particularitate a sistemului elveţia, existenţa referendumului etc.[33].

[33] A se vedea pentru aceste informaţii: Charles DEBBASCH. Institutions et droit administratifs. op.cit., pag.201-261; 372-437; Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, L'administrazione locale in Europa, Milano, 1964; G.TIMSIT, C.WIENER, Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne, "Revue française de science politique", 1980; Supplement aux **Cahiers français** nr.204/1982. La decentralisation, Montage, Helene ROCHIER; Henry PUGET, Les Institutions administratives étrangeres, Dalloz, Paris, 1969, pag.390 şi urm.; Ioan VIDA, Puterea executivă şi administraţia publică, op.cit., pag.173-191).

2. *Condițiile de eligibilitate și incompatibilități*

Pentru a fi ales consilier, potrivit Constituției noastre și Legii nr.70/1991, persoana fizică trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții de eligibilitate: 1) calitatea de alegător; 2) vârsta de cel puțin 23 de ani; 3) domiciliul în respectiva comună sau în respectivul oraș; 4) să nu aibă funcția de magistrat (judecător sau procuror); 5) să nu fie militar activ (inclusiv, deci, ofițer sau general); 6) să nu fi fost condamnat, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru abuzuri în funcții politice, juridice sau administrative, pentru încălcarea drepturilor fundamentale ale omului sau pentru alte infracțiuni intenționate[34]; 7) să nu aibă, fie direct, fie prin intermediari, contracte încheiate cu administrația respectivă, pentru executarea de lucrări, prestări de servicii ori de furnizare[35]. În cazul condidaților independenți mai apare și condiția listei susținătorilor.

Funcția de consilier, în sistemul nostru, este incompatibilă cu alte functii publice (prefect, subprefect, primar, orice funcție de funcționar în aparatul local sau central), precum și cu anumite grade de rudenie (din același consiliu local nu pot face parte soții, ascendenții, descendenții, frații și surorile). De asemenea, legea noastră interzice ca o persoană să fie, concomitent, membru în două consilii locale, este posibil, însă, să facă parte dintr-un consiliu local și din cel județean. La aceste incompatibilități, prevăzute de Legea nr.70/1991 (adoptată înaintea Constituției), trebuie să adăugăm și pe cea prevăzută de art.68 alin.2 din Constituție, adică incompatibilitatea dintre calitatea de senator sau de deputat și cea de consilier[36].

art68(2)

[34] Această condiție nu mai poate fi cerută dacă între vreme persoana respectivă a fost reabilitată (art.5 lit.c din Legea nr.70/1991).

[35] În sistemul francez, de pildă, pentru a fi ales în consiliul municipal se cere: a) naționalitatea franceză; b) vârsta de 18 ani împliniți; c) să nu fi avut o condamnare; d) să fie înscris, până la 1 ianuarie al anului alegerilor, pe rolul fiscal al Comunei cu anumite contribuții directe. Apoi, la fel, această funcție este incompatibilă cu funcția de agent salariat la comună sau la întreprinderile publice municipale, precum și cu alte funcții publice din administrația Republicii sau din poliție (Charles DEBBASCH, op.cit., pag.204-205).

[36] Textul constituțional nu face referire expresă la funcția de consilier, el se referă generic la "funcțiile publice de autoritate", dar este în afară de orice îndoială, cum am arătat și într-un volum anterior, că funcția de **consilier local** este o funcție publică de autoritate. Ar fi absurd să vorbim despre **consiliu local** ca autoritate autonomă a administrației publice, care "rezolvă treburile publice din comune și din orașe", cum menționează art.120 alin.2 din Constituție, dar cei care compun consiliul, adică consilierii nu dețin funcții de autoritate. Este ca și cum am vorbi despre un **consiliu,** dar fără consilieri, când, logic, întâi se aleg consilierii și apoi se constituie consiliul. Consiliul local, în sistemul nostru, ca și în sistemele majorității țărilor citate, este format **exclusiv** din consilieri aleși ca autorități publice. Oricum, datele problemei nu s-ar schimba dacă în consiliu ar intra și consilierii de drept sau consilierii numiți și aceștia ar deține o funcție **publică administrativă de autoritate**, problemă teoretică la care vom reveni în partea consacrată funcției publice.

În literatura de specialitate se susține că persoana care a obținut în alegeri calitatea de consilier și se află într-o situație de incompatibilitate, poate opta între funcția de consilier sau funcția care îl face incompatibil cu mandatul de consilier, iar dacă nu renunță la funcția care îl face incompatibil, "el își poate pierde această calitate în urma hotărârii luate de majoritatea consilierilor"[37]. Această soluție se impune, mai ales din considerente practice, cum s-ar putea susține că un parlamentar, de pildă, nu poate candida pentru un consiliu local, mai ales dacă se află în ultimul an al mandatului parlamentar, dar odată ales și validat, logic, trebuie să-și dea demisia din funcția de senator sau deputat. Nu mai puțin, această discuție se poate purta dacă candidatura a fost acceptată și alegerea validată, deoarece **Comisia de validare**, de exemplu, poate propune invalidarea alegerii, de vreme ce există o situație de incompatibilitate, așa cum se precizează în art.17 alin.3 lit.a din Legea nr.69/1991. Este aici o concretizare a teoriei **salvgardării actului**, de care am vorbit în volumul doi al tratatului, teorie care se poate susține și pentru a marca distincția dintre **condițiile de eligibilitate,** care trebuie îndeplinite la data depunerii **candidaturii** și **situațiile de incompatibilitate**, care, logic, devin incidente numai în momentul începerii exercitării mandatului[38].

3. Depunerea candidaturilor

Propunerile de candidați pentru consilierii locali, ca și pentru primari, se fac pe circumscripții electorale, de către partidele sau formatiunile politice, care participă la alegeri, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor, cu respectarea anumitor condiții de formă, prevăzute expres de lege[39] Candidatul independent este obligat să depună o declarație

[37] Ioan VIDA, op.cit., pag.201

[38] Se poate spune că neîndeplinirea unei **condiții de eligibilitate** lovește actul alegerii de **nulitate absolută** pe când existența unei **situații de incompatibilitate**, în momentul depunerii candidaturii, atrage numai **nulitatea relativă**, care poate fi acoperită, fie de consiliu, cu prilejul validării, fie de instanța de contencios administrativ, cu prilejul judecării plângerii privind invalidarea alegerii (art.17 alin. final din Legea nr.69/1991).

[39] Astfel, se cere ca propunerile să se facă în scris, în trei exemplare, și să poarte semnătura conducerii locale a partidului sau a formațiunii politice (art.31 alin.1 din Legea nr.71/1991). Față de cele sublinuate și cu alte prilejuri (Antonie IORGOVAN, Partidele politice, ca subiecte în raporturile de drept public, în "Partidele politice", Regia Autonomă "Monitorul Oficial", București, 1993, pag 64.; ib. Monstruozități juridice ale tranziției sau politizarea fundațiilor, în Revista "Ordinea" 34 din 7-13 octombrie 1994, pag.4, 12), conceptul de **formațiune politică** nu poate avea bază constituțională decât dacă se referă la o "asociere" (un cartel electoral, o convenție etc.), exclusiv de partide politice sau, după caz, la "organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale".

autentificată de notarul de stat, care să ateste veridicitatea semnăturilor din lista susținătorilor[40].

Propunerile de candidaturi sunt însoțite de declarațiile celor în cauză de acceptare a candidaturii, o persoană nu poate accepta candidatura decât pentru o singură circumscripție electorală. La fel, partidele (formațiunile) politice nu pot depune decât o singură listă pentru fiecare circumscripție electorală.

Comisia electorală de circumscripție examinează întrunirea condițiilor prevăzute de lege, atât pentru lista de candidaturi, cât și pentru candidați, înregistrându-le pe cele care sunt estimate a fi legale[41], începând, de la această dată, curge termenul de 10 zile de contestare a candidaturilor[42].

Contestațiile, depuse de alegătorii din localitate sau, după caz, de partide (formațiuni), se soluționează, în termen de cel mult 3 zile de la înregistrarea lor, de către judecătorie (Tribunalul municipiului București), **fiind un alt caz de "implicare" a instanțelor de drept comun în litigii de contencios administrativ.** Este de dorit, într-o perspectivă mai apropiată, constituirea unor colective de contencios administrativ și la nivelul judecătoriei, urmând ca împotriva deciziilor acestora să se facă recurs la Secția de contencios administrativ a tribunalului județean. Tocmai de aceea, nu putem subscrie la soluția legislativă actuală, după care **hotărârea** judecătoriei, dată în soluționarea contestației, este **definitivă și executorie**, comunicându-se celor interesați în termen de 24 de ore de la pronunțare (art.36 alin.final din Legea nr.70/1991)[43].

Mai este de reținut că la expirarea termenului de depunere a candidaturilor se încheie un proces verbal, semnat de membrii comisiei de circumscripție, care

---

[40]Acesta trebuie să fie susținut de minimum 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în liste, împărțit la numărul de consilieri ce urmează a fi aleși în acea comună sau acel oraș, dar nu mai puțin de 50 de alegători. Pentru funcția de primar, candidaților independenți li se cere aceeași condiție, de principiu, dar nu mai puțin de 150 de alegători (art.34 din Legea nr.70/1991).

[41]Un exemplar cu propunerile de candidați se păstrează la **Comisia de circumscripție,** altul se înregistrează la judecătorie (tribunalul municipiului București), iar al treilea, certificat de comisie, se restituie depunătorului (adică partidului sau candidatului independent).

[42]Legea menționează numai dreptul alegătorilor și al partidelor politice de a face contestații (art.36 alin.1), ceea ce înseamnă că nu se pot admite contestații ale unor alegători din alte comune (orașe), respectiv ale persoanelor juridice din comuna (orașul) respectiv. Este aici o circumstanțiere, care urmărește să dea un sens contestației, să lege această operație de realitățile localității și de oamenii care locuiesc (domiciliază) aici. Astfel, contestația s-ar transforma într-o armă politică, într-o modalitate de șicană, într-un lucru neserios.

[43]Nu trebuie să uităm că în unele țări există organisme speciale și specializate de a soluționa aceste contestații, menținerea acestor litigii la judecătorii de **drept privat**, în opinia noastră, nu va fi de natură a duce la creșterea profesionalismului cu privire la soluționarea litigiilor de drept public. Soluția investirii judecătoriei a fost și este dictată de necesități practice, dar aceleași necesități ne obligă să gândim și pasul următor, formarea unor judecători specializați pe litigii de **drept administrativ** și la aceste instanțe care, evident, ar urma să soluționeze și contestațiile în materie contravențională etc.

au şi obligaţia de a le face publice[44], iar după expirarea termenului de contestaţii, comisia va încheia un alt proces verbal, consemnând candidaturile definitive.

4. *Circumscripţiile electorale şi secţiile de votare*

Alegerile pe plan local sau la nivel naţional, tradiţional, se desfăşoară în anumite cadre teritoriale, care devin, prin populaţia pe care o cuprind, elemente centrale ale întregului sistem de organizare şi desfăşurare a alegerilor. Această delimitare teritorială a numărului de cetăţeni care au dreptul să participe la alegerea unui deputat, a unui senator sau, după caz, a primarului ori a consilierilor locali, poartă denumirea **de circumscripţie electorală**[45].

După cum menţionează şi autorul citat, circumscripţiile electorale nu trebuie confundate cu o nouă organizare administrativă a teritoriului, principalul considerent care intră în discuţie pentru delimitarea lor este numărul de locuitori, firesc, ele se stabilesc prin raportare la organul pentru care se fac alegeri. Stabilirea circumscripţiilor electorale depinde, totodată, de natura sistemului de scrutin, pentru că, în cazul unui scrutin uninominal, se ajunge la o creştere a numărului de circumscripţii electorale, dacă ne raportăm, de pildă, la alegerile parlamentare.

Cât priveşte alegerea consiliilor locale şi a primarilor la noi, Legea nr.70/1991 **stabileşte principiile după care fiecare comună şi fiecare oraş (municipii) se constituie într-o circumscripţie electorală.** Cu alte cuvinte, legiuitorul nostru a grefat circumscripţiile electorale pe unitatea administrativ-teritorială în care vor avea loc alegerile de consilieri şi, respectiv, de primari. **Numerotarea circumscripţiilor** din cadrul unui judeţ (municipiul Bucureşti), se face de către prefect, în termen de 5 zile de la stabilirea datei alegerilor, urmând ca acestea să fie aduse la cunoştinţă populaţiei în termen de 10 zile de la stabilirea datei alegerilor.

---

[44]Comisia de circumscripţie face publice candidaturile prin presă, prin afişare la secţiile de votare, cu precizarea următoarelor informaţii despre candidaţi: a) numele şi prenumele; b) domiciliul; c) apartenenţa politică; d) profesia; e) ocupaţia (art.37 alin.2).

[45]După un autor, circumscripţia electorală nu este altceva decât "delimitarea teritorială, în funcţie de domiciliu, a numărului de locuitori care vor fi reprezentaţi într-un organ al puterii şi care rămân în fiinţă până la viitoarele alegeri" (Nistor PRISCA, Drept constituţional, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, pag.351). Definiţia a fost elaborată cu referire la realităţile constituţionale anterioare, ea fiind de actualitate numai cu precizarea că în loc de "organ al puterii" vom înţelege "Parlament" şi, respectiv" consiliu local" ori "consiliu judeţean".

Secţiile de votare sunt anumite porţiuni din teritoriul circumscripţiei electorale care grupează, în principal, în funcţie de domiciliu, alegătorii spre a se putea organiza şi desfăşura, în mod ordonat şi civilizat, alegerile.

Legislaţia noastră stabileşte **regula** constituirii unei secţii de votare (în localităţi cu peste 2000 locuitori) la 1000-2000 locuitori, iar în comunele sub 2000 locuitori, se organizează o singură secţie de votare. **Ca excepţie** de la această regulă, apare, în primul rând, organizarea secţiilor de votare în localităţi greu accesibile, cu sate izolate, urmând să se organizeze câte o secţie de votare, indiferent de numărul locuitorilor, **dacă distanţa faţă de reşedinţa comunei este mai mare de 5 km**. Pentru militarii în termen este prevăzută, de asemenea, o situaţie specială, **urmând să se organizeze, pe lângă unităţile militare secţii de votare, dacă există cel puţin 50 alegători**[46].

Delimitarea şi numerotarea secţiilor de votare se face de către consiliile locale în funcţiune, în termen de 20 zile de la stabilirea datei alegerilor, iar primarul are obligaţia de a aduce la cunoştinţa alegătorilor delimitarea şi numerotarea acestora, în aceeaşi perioadă de timp, cu indicarea sediului secţiei de votare.

5. Comisiile şi birourile electorale

Pentru organizarea şi desfăşurarea alegerilor, se constituie organisme speciale care poartă denumirea de **comisii electorale,** la nivelul circumscripţiilor electorale[47], respectiv **birouri electorale,** la

[46]Legiuitorul a înţeles să acorde dreptul de a participa la vot şi pentru militarii în termen, deşi aceştia nu au domiciliul, ca regulă, în localitatea respectivă, întrucât condiţiilor lor de instrucţie şi educaţie depind în mare măsură şi de buna sau proasta administrare a localităţii, motiv pentru care nu le poate fi indiferent cine vor fi aleşi consilieri şi cine va fi ales primar.

[47]Comisia electorală de circumscripţie se constituie dintr-un număr de 7 membri pentru comune, de 9 membri pentru oraşe şi municipii, respectiv de 15 membri pentru municipiul Bucureşti. La nivelul comunelor, comisiile sunt formate din 2 magistraţi şi 5 reprezentanţi ai partidelor politice, care participă la alegeri în respectiva localitate, menţionându-se acelaşi număr de 2 magistraţi şi pentru comisiile electorale de circumscripţie ale oraşelor, iar pentru municipiul Bucureşti, legea cere un număr de 4 magistraţi.Desemnarea magistraţilor se face în termen de 5 zile de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorţi, de către Preşedintele Tribunalului judeţean (municipiul Bucureşti), de pe o listă ce cuprinde toţi magistraţii din judeţ. Dacă numărul magistraţilor nu este suficient, lista va fi completată de către prefect "cu alţi jurişti sau alte persoane care au o reputaţie neştirbită şi care nu fac parte din nici un partid sau formaţiune politică" (art.21 alin.6 din Legea nr.71/1991). De asemenea, preşedintele Tribunalului judeţean este cel care desemnează preşedintele comisiei de circumscripţie şi pe locţiitorul acestuia. **Completarea comisiilor** cu reprezentantul partidelor se face în termen de 2 zile după ce candidaturile au rămas definitive, iar această obligaţie revine preşedintelui comisiei în cauză, partidele având obligaţia de a-şi înainta propunerile. Depăşirea acestui termen are ca efect neluarea în considerare a respectivelor propuneri. Dacă mai multe partide au propus acelaşi număr de candidaţi, desemnarea membrilor acestora în comisia electorală se face prin tragere la sorţi de către preşedintele comisiei, operaţie la care trebuie să fie prezenţi şi reprezentanţi ai partidelor în cauză. Partidele au, totodată, obligaţia de a comunica, în mod oficial, în termen de 24 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, preşedintelui Tribunalului judeţean numărul candidaturilor depuse şi rămase definitive

nivelul secţiilor[48], precum şi Comisia Electorală Centrală.

- **Comisiile electorale de circumscripţie** au, în principal, următoarele atribuţii:

- urmăresc aplicarea dispoziţiilor legale privitoare la alegeri, potrivit competenţei lor teritoriale;

---

pentru fiecare consiliu local din judeţ, respectiv pentru fiecare alegere de primar. Legea prevede că atunci când partidele nu au nominalizat reprezentanţii pentru comisiile electorale (la alegerile care au avut loc până acum, s-au înregistrat şi situaţii de acest gen) preşedintele comisiei are dreptul de a completa comisia electorală cu alte persoane dintr-o listă propusă de primar care, însă, nu poate cuprinde decât cetăţeni ce nu sunt încadraţi într-un partid politic (art.21 alin.final). **Toate contestaţiile asupra modului de constituire** a comisiilor electorale se pot face în termen de 5 zile de la constituirea şi completarea acestora cu reprezentanţii partidelor, iar competenţa de soluţionmare aparţine, după cum se precizează în art.23 din lege, tribunalelor, care sunt obligate să soluţioneze contestaţiile în termen de 3 zile de la înregistrare, legea precizând că hotărârea este definitivă. Fără a intra într-o analiză amănunţită, ne limităm a sublinia că şi **această soluţie este discutabilă faţă de litera şi spiritul Constituţiei,** pe de o parte, faţă de raţiunea de a fi a contenciosului administrativ, pe de altă parte.Suntem de părere că şi de **lege lata** se poate interpreta că referirea la tribunale din textul citat face trimitere la secţiile de contencios administrativ ale tribunalelor, ceea ce, logic, ne conduce la ideea existenţei unui recurs la secţia de contencios administrativ a Curţii Supreme de Justiţie. Este adevărat, se poate interpreta că suntem şi în prezenţa unei reglementări speciale care este exceptată de la dreptul comun al contenciosului administrativ, aşa cum se prevede chiar în art.2 lit.c din Legea nr.29/1990 Nu trebuie, însă, uitat, că şi legea contenciosului administrativ în vigoare este anterioară Constituţiei, ea însăşi a suferit modificări implicite, cum s-a arătat în volumul II al tratatului, odată cu intrarea în vigoare a Constituţiei. De ce nu am judeca în sensul unei modificări implicite şi în cazul art.23 din Legea nr.70/1991?

[48] **Birourile electorale ale secţiilor de votare** sunt constituite dintr-un preşedinte, un locţiitor al acestuia şi un număr de 7-9 membri, legea cerând ca preşedintele şi locţiitorul să fie, ca regulă, jurişti, neîncadraţi într-un partid politic, ei fiind desemnaţi de preşedintele Tribunalului judeţean, prin tragere la sorţi, din lista întocmită de prefect sau de primar. Dacă numărul juriştilor este insuficient, se procedează ca şi în cazul comisiei de circumscripţie, la completarea listei cu alte persoane, care au o reputaţie neştirbită şi nu sunt încadrate la un partid politic. Desemnarea preşedintelui, a locţiitorului, precum şi completarea biroului cu reprezentanţi ai partidelor, se face cel mai târziu cu 15 zile înainte de data alegerilor. Completarea cu rprezentanţii partidelor se face în ordinea descrescătoare a numărului de candidaţi propuşi, partidele având obligaţia să depună listele reprezentanţilor (ca de altfel şi prefecţii sau primarii), la preşedintele comisiei electorale de circumscripţie, cu cel puţin 20 zile înaintea alegerilor. **Contestaţiile** asupra modului de constituire şi a componenţei birourilor electorale ale secţiilor se pot face în termen de **5 zile** de la constituirea acestora, iar competenţa de soluţionare aparţine comisiei electorale de circumscripţie (art.26 din Legea nr.70/1991). Comisia este obligată să soluţioneze contestaţiile în termen de 3 zile de la înregistrare, iar legea, în redactarea ei iniţială, preciza că hotărârea dată este definitivă. Suntem de părere că faţă de litera şi spiritul Constituţiei, pe de o parte, precum şi faţă de practica constantă a Curţii Constituţionale, evocată în această lucrare, împotriva hotărârii comisiei (organ administrativ cu caracter jurisdicţional) **se poate face plângere la instanţa de contencios administrativ, potrivit dreptului comun al contenciosului administrativ.** Această situaţie îndreptăţeşte cu atât mai mult să interpretăm, cum am sugerat mai sus, ca şi în cazul art.23, este vorba, faţă de noile realităţi juridice şi constituţionale, tot de instanţa de contencios administrativ. Nu s-ar înţelege cum pentru una şi aceeaşi realitate juridică, anume organizarea şi desfăşurarea alegerilor, prin forţa împrejurărilor, există în cazul birourilor secţiilor de votare deschisă acţiunea în contenciosul administrativ, iar în cazul comisiilor electorale, care au un rol cel puţin la fel de important, este deschisă numai o acţiune la instanţa de drept comun şi numai pentru un singur grad de jurisdicţie.

- veghează la întocmirea şi afişarea, în termen, a listelor electorale şi la organizarea, la timp, a secţiilor de votare;

- înregistrează listele de candidaţi şi candidaturile independente pentru consiliile locale, precum şi candidaturile pentru primar; constată rămânerea definitivă a candidaturilor;

- fac publicaţiile şi afişările necesare cu privire la listele de candidaţi şi candidaturile pentru primar;

- transmit prefecţilor, în termen de 3 zile de la expirarea termenului de depunere a listelor de candidaţi şi a candidaturilor, semnele electorale ale partidelor şi formaţiunilor politice, în vederea imprimării lor pe buletinele de vot;

- primesc comunicarea numărului alegătorilor înscrişi în listele electorale întocmite de primari; distribuie birourilor electorale ale secţiilor de votare buletinele de vot, ştampila de control şi ştampilele cu menţiunea "votat";

- rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate şi contestaţiile cu privire la operaţiunile birourilor electorale ale secţiilor de votare;

- totalizează rezultatul alegerilor pentru circumscripţia electorală, eliberând consilierilor şi primarilor aleşi certificatul doveditor al alegerii;

- transmit consiliului local procesele-verbale privitoare la rezultatul alegerilor pentru consilieri, în vederea validării acestora; pentru primar, procesul-verbal se înaintează judecătoriei, iar pentru primarul general, Tribunalului municipiului Bucureşti, în vederea validării alegerii;

- organizează dacă este cazul, desfăşurarea celui de-al doilea tur de scrutin;

- comunică date cu privire la alegeri şi rezultatul acestora, prin prefecţi, Comisiei Electorale Centrale şi Guvernului şi face cunoscut, prin presa locală, rezultatul alegerilor;

- primesc de la birourile electorale ale secţiilor de votare şi predau judecătoriilor, în a căror rază teritorială funcţionează, buletinele de vot întrebuinţate şi necontestate, precum şi cele anulate, ştampilele şi celelalte materiale necesare votării.

Birourile electorale ale secţiilor de votare au următoarele atribuţii:

- primesc listele electorale întocmite de primari şi, de la comisiile electorale de circumscripţie, buletinele de vot, ştampila de control şi ştampilele cu menţiunea "votat";

- conduc operaţiunile de votare, iau toate măsurile de ordine în localul secţiei de votare şi în jurul acesteia;

- numără voturile şi consemnează rezultatul acestora, pentru circumscripţia electorală pentru care s-a votat la secţia respectivă, atât pentru consiliul local, cât şi pentru primar;

- rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

- înaintează comisiei electorale de circumscripție procesele-verbale cuprinzând rezultatul votării, împreună cu contestațiile depuse;

- predau, cu proces-verbal, comisiei electorale de circumscripție buletinele de vot întrebuințate și necontestate, precum și cele anulate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării.

Atât comisiile electorale, cât și birourile electorale lucrează valabil în prezența a 1/2 + 1 din totalul membrilor și adoptă hotărâri cu majoritatea membrilor prezenți. Legea stabilește, totodată, și anumite incompatibilități: nu pot fi membri ai consiliilor sau birourilor candidații: soții, rudele și afinii până la gradul II, precum și persoanele care nu au exercițiul drepturilor electorale.

În afara acestor organisme electorale din teritoriu, pentru "asigurarea respectării și aplicării corecte" a prevederilor legale, în art.100 din Legea nr.70/1991 este prevăzută și obligația constituirii Comisiei Electorale Centrale, formată din 7 judecători de la Curtea Supremă de Justiție, desemnați prin tragere la sorți de către președintele acesteia. Comisia Electorală Centrală se constituie în termen de 5 zile de la stabilirea datei alegerilor, ea primește și soluționează contestațiile cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor locale, altele decât cele date în competența comisiilor de circumscripție sau a instanțelor judecătorești. Ea soluționează, totodată, contestațiile care privesc cazurile de fraudă electorală și cele care privesc încălcarea prevederilor legale de interzicere a subvenționării campaniei electorale din străinătate. Pe lângă aceste atribuții, Comisia Electorală Centrală mai acreditează observatorii străini și naționali, delegații mass-mediei români și străini, centralizează datele privind rezultatele alegerilor locale și dă publicității, prin presă și Monitorul Oficial, aceste rezultate. **În cazul în care constată fraudă electorală, Comisia dispune anularea rezultatelor alegerilor și organizează noi alegeri în termen de cel mult 2 săptămâni**. Dacă Comisia constată încălcarea prevederilor privind interzicerea subvenționării campaniei electorale cu fonduri primite din străinătate sau nedeclarate public, va dispune anularea voturilor și a mandatelor acordate partidelor (formațiunilor) sau candidaților independenți și restabilește rezultatul alegerilor, în condițiile prevăzute de art.66 din Legea nr.70/1991. În exercitarea atribuțiilor sale, Comisia Electorală Centrală emite hotărâri cu votul majorității membrilor săi.

6. Listele electorale

Listele electorale sunt instrumente tehnico-juridice strict necesare procesului de organizare şi desfăşurare a alegerilor, ele cuprinzând pe cetăţenii cu drept de vot, cu domiciliul în localitatea respectivă şi au următoarele rubrici: a) numele şi prenumele; b) vârsta; c) domiciliu; d) numărul circumscripţiei electorale; e) semnătura.

Listele se întocmesc de către primari, separat pentru fiecare secţie de votare, la comune, pe sate, iar la oraşe, pe străzi, înscrierea cetăţenilor făcându-se în ordine alfabetică. Listele se semnează de primar şi de către secretar. Un alegător poate fi înscris numai într-o singură listă electorală[49].

Primarul are obligaţia de a afişa listele electorale cu cel puţin 30 de zile înainte de data alegerilor în locuri publice şi în mod vizibil[50] Listele se afişează la fiecare secţie de votare, iar originalul acestora se păstrează la judecătoriile în a cărui rază teritorială se află localitatea pentru care au fost întocmite[51].

Cetăţenii au anumite drepturi cu privire la listele electorale, anume dreptul de a verifica înscrierile făcute şi dreptul de a face întâmpinare şi contestaţie. **Întâmpinarea** împotriva omisiunilor, a înscrierilor greşite sau a oricăror erori, se face la autoritatea care a întocmit listele, adică la primar, care este obligat să o soluţioneze - **prin dispoziţie** - în termen de 3 zile de la înregistrare, iar împotriva acesteia se poate face **contestaţie**, la judecătorie, în termen de 24 ore de la comunicare[52]. În cazul schimbării domiciliului în altă localitate, deci, după

---

[49]Militarii în temen, cu drept de vot, vor fi înscrişi în liste speciale, întocmite pe unităţile militare şi semnate de comandanţii acestora.

[50]Locurile de afişare, precum şi posibilitatea verificării înscrierilor făcute în liste vor fi aduse la cunoştinţă publică de către primar, "prin orice mijloace de publicitate" (art.16 alin.2).

[51]Pentru militarii în termen, legea menţionează că listele electorale se păstrează la unitatea respectivă, consideraţiile pentru care s-a introdus această soluţie fiind lesne de înţeles.

[52]Judecătoria este obligată să soluţioneze contestaţia în cel mult 3 zile, legea precizând că şi în acest caz hotărârea judecătorească este definitivă şi executorie, urmând să fie comunicate celor interesaţi în 24 de ore de la pronunţare Observaţiile pe care le-am făcut anterior cu privire la o situaţie similară se impun şi în acest caz, ele pledând, însă, pentru o soluţie de **lege ferenda**. Nu contestăm necesitatea menţinerii competenţei judecătorici, care este mult mai aproape de cetăţeni, dar **contestăm implicarea judecătorului de drept comun într-o problemă specială, delicată, de drept administrativ**. Cum am arătat, se impune regândirea în ansamblu a sistemului contenciosului prevăzut de legea privind alegerile locale, **transferarea litigiilor electorale sau pre-electorale, deci de contencios administrativ, din competenţa judecătoriilor sau a tribunalelor, ca instanţe de drept comun, în competenţa unor complete de contencios administrativ, ce urmează să fie înfiinţate la judecătorie, respectiv a secţiilor de contencios administrativ de la tribunale, în toate cazurile urmând să admitem existenţa a două grade de jurisdicţie judiciară (în faţa instanţelor de contencios administrativ).**

afişarea listelor, primarul are obligaţia de a elibera o adeverinţă privind exercitarea dreptului de vot, făcând menţiune despre aceasta în listele electorale[53]. Primarul are obligaţia de a comunica fiecărei comisii electorale de circumscripţie numărul alegătorilor aparţinând de această circumscripţie cu cel puţin 20 de zile înainte de data alegerilor şi de a preda birourilor electorale de secţie un exemplar al listei de alegători cu 2 zile înainte de data alegerilor, ca acestea să poată trece la pregătirea secţiei în vederea exercitării votului.

7. Campania electorală

După cum se cunoaşte, autorii de drept constituţional vorbesc despre trei actori principali ai competiţiei pentru putere: partidele politice, grupurile de probleme şi mass-media[54], dar perioada de maximă încordare, de maximă tensiune, o reprezintă competiţia electorală, un fel de chintesenţă a competiţiei pentru putere.

Competiţia electorală are, la rândul ei, un element central care este **campania electorală,** tocmai de aceea, în toate legile electorale sau codurile electorale sunt stabilite reguli foarte precise, uneori până la mari detalii, în ceea ce priveşte desfăşurarea campaniei electorale. Potrivit legislaţiei noastre, campania electorală începe la data aducerii la cunoştinţă publică a datei alegerilor şi se încheie cu 2 zile înainte de data alegerilor. Legiuitorul nostru s-a limitat numai la câteva reguli cu privire la desfăşurarea campaniei electorale, iar nerespectarea acestor reguli, potrivit art.89 din lege, reprezintă contravenţie, problemă la care vom reveni.

Astfel, în campania electorală, candidaţii, formaţiunile politice, toate organizaţiile sociale şi cetăţenii au dreptul să-şi exprime opiniile în mod liber şi fără nici o discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizând televiziunea, radioul,

---

[53]La noul domiciliu alegătorul va fi înscris de către biroul electoral al secţiei de votare, într-o listă separată, în baza adeverinţei eliberate de primar şi a actelor doveditoare a schimbării domiciliului (art.18 alin.2). Această formulă în practică a dus la numeroase stări conflictuale, ceea ce a determinat comisiile electorale de circumscripţie să înscrie cetăţenii în liste speciale şi fără existenţa acestor adeverinţe. Este, în principal, problema cetăţenilor care lucrează în alte localităţi decât cele de domiciliu, aflate nu în puţine cazuri, la sute de kilometri distanţă. Tocmai de aceea, apreciem că într-o viitoare reglementare soluţia de mai sus trebuie reconsiderată. Pentru alegerile parlamentare, în perspectiva timpului, această problemă nu se mai pune, întrucât Legea nr.68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului (publicată în Monitorul Oficial nr.164/16 iulie 1992) a reintrodus sistemul tradiţional al cărţilor de alegător. Ne întrebăm dacă o soluţie de acest gen nu ar fi necesară şi pentru alegerile locale?

[54]A se vedea Pierre PACTET, Institutions politiques. Droit constitutionnelle, 11e éd., Masson, Paris-Milan-Barcelone-Bonn, 1992, pag.130-143. iar pentru doctrina românească a se vedea lucrarea noastră de drept constituţional şi instituţii politice, pag 179 şi urm.

presa şi celelalte mijloace de informare în masă. Legea precizează că mijloacele folosite în campania electorală "nu pot contraveni ordinei de drept".

În ceea ce priveşte regulile afişajului electoral, o dimensiune esenţială a campaniei electorale, este de reţinut că primarii au obligaţia, ca în termen de 5 zile de la declanşarea campaniei electorale, să stabilească, prin dispoziţii, locuri speciale de afişaj electoral, având în vedere numărul partidelor (formaţiunilor)care declară că vor depune liste de candidaţi, de consilieri, de primari, precum şi perspectiva candidaturilor independente. Legea cere ca aceste locuri să fie situate în zone frecventate de cetăţeni, fără a stânjeni circulaţia pe drumurrile publice şi celelalte activităţi din localităţile respective. Cu alte cuvinte, campania electorală care presupune o descătuşare de energii, de pasiuni, de orgolii, de ambiţii, de dispute politice, urmate de o creştere a stării generale de agitaţie a cetăţenilor, inerentă acestui proces democratic, nu trebuie să ducă la blocarea posibilităţilor de prestare a servicilor publice, ceea ce ar însemna o ieşire din cadrele firesti ale democraţiei şi statului de drept. Campania electorală s-ar întoarce, astfel, în contrariul scopului pentru care ea este concepută, anume educarea civică a populaţiei, fortificarea democraţiei şi selectarea, prin vot popular, a oamenilor cei mai capabili pentru a forma organele de conducere ale comunei sau oraşului.

În acest sens, legea interzice utilizarea locurilor speciale de afişaj electoral de către un partid, de aşa natură încât să fie împiedicat un alt partid (candidat independent) de a-şi folosi propriul său spaţiu de afişaj electoral. Totodată, legea interzice subvenţionarea campaniei electorale cu fonduri primite din străinătate sau nedeclarate public (art.48) interdicţie care rămâne fără nici o relevanţă atâta vreme cât nu există şi o lege foarte seroasă a partidelor politice, care să reglementeze clar, fără echivoc, regimul juridic al finanţării acestora[55].

8. Buletinul de vot

Buletinul de vot se poate spune că este instrumentul tehnic prin intermediul căruia se exercită opţiunea cetăţeanului şi pe baza căruia se stabileşte rezultatul alegerii. Tocmai de aceea, regimul buletinelor de vot este un reguim cu totul special, falsificarea buletinelor de vot, fiind lesne de înţeles, înseamnă falsificarea opţiunii reale a electoratului şi, deci, falsificarea alegerilor. Istoria noastră, atât în perioada interbelică, cât şi în perioada postbelică, este

[55]Vezi asupra sistemelor practicate în dreptul comparat, Antonie IORGOVAN, Drept constituţional şi instituţii politice. teorie generală. op cit., pag 181-182.

plină de exemple de acest gen, aspecte la care ne-am mai referit în paginile anterioare.

Legea privind alegerile locale reține astfel informații cu privire la autoritățile care stabilesc modelul buletinelor, anume Guvernul, la ce trebuie să cuprindă fiecare pagină, la dimensiunile buletinelor, la modul de tipărire și manipulare a acestora, chiar și cu privire la calitatea și culoarea hârtiei pe care buletinele urmează să fie tipărite.. **Exemplu grația**, reținem principalele informații: buletinul de vot va fi format din una sau mai multe file; pe paginile interioare ale buletinului de vot se vor imprima patrulaterе în număr suficient pentru a cuprinde toate listele de candidaturi, respectiv de **candidați independenți,** în așa fel încât ultima pagină să rămână albă pentru aplicarea ștampilei de control; patrulaterele se vor imprima paralel între ele, câte două coloane pe aceeași pagină; în unghiul din partea stângă de sus a patrulaterului se va imprima denumirea **partidului, formațiunii politice sau coaliției** care participă la alegeri ori, după caz, mențiunea "candidat independent", respectiv **"listă decandidați independenți"**; patrulaterul va purta în unghiul din partea dreaptă de sus semnul electoral al partidului sau formațiunii politice, ori, după caz, însemnele partidelor în coaliție[56]. **În patrulaterele fiecărui buletin** de vot se vor imprima listele de candidați identificați prin nume și prenume, în ordinea rezultată prin tragerea la sorți efectuată de către comisia electorală de circumscripție. Pentru fiecare candidat independent se imprimă un patrulater distinct, în partea finală a buletinului, în ordinea înregistrării candidaturilor. Pentru alegerea primarului se vor imrpima în patrulaterele buletinului de vot numele și prenumele candidatului, în ordinea rezultată din tragerea la sorți efectuată de comisia electorală de circumscripție.

Dimensiunile buletinului de vot se stabilesc de către comisia electorală de circumscripție, ținând seama de numărul patrulaterelor, precum și de spațiul

[56]Semnele electorale se stabilesc de către fiecare partid și formațiune politică, în cel mult 10 zile de la stabilirea datei alegerilor. Se pot stabili semne electorale și de către coalițiile de partide. Partidele și formațiunile politice care au participat la alegerile anterioare își păstrează semnele electorale, dacă nu solicită modificarea sau schimbarea lor. Semnele electorale nu pot fi contrare ordinii de drept și bunelor moravuri. În toate circumscripțiile electorale, partidele și formațiunile politice vor utiliza același semn electoral. Semnele electorale se comunică de către partidele și formațiunile politice, precum și de către coalițiile de partide, comisiilor electorale de circumscripție, în termenul de 10 zile, amintit mai sus. În cazul în care același semn electoral este solicitat de mai multe partide sau formațiuni politice ori de coaliții de partide, atribuirea semnului se va face prin tragere la sorți de către Comisia Electorală Centrală în termen de 5 zile. Rezultatul tragerii la sorți se comunică celor interesați în termen de 24 de ore. Atribuirea atrage după sine schimbarea semnului electoral de către celelalte partide sau formațiuni politice ori coaliția de partide și comunicarea lui, în termen de cel mult 5 zile, comisiei electorale de circumscripție. Comisia electorală de circumscripție comunică semnele electorale, în termen de 3 zile, **prefecților**, în vederea imprimării lor pe buletinele de vot.

necesar pentru imprimarea numelui candidaților și a celorlalte date prevăzute mai sus. Hârtia pentru buletinul de vot va fi de culoare albă și suficient de groasă pentru a nu se distinge pe verso numele imprimat și votul dat.

Imprimarea buletinelor de vot se asigură de comisiile electorale de circumscripție prin grija prefecților. Pentru întreaga circumscripție electorală, buletinele vor fi imprimate cu litere de aceeași mărime, aceleași caractere și aceeași cerneală, într-un număr egal cu al alegătorilor înscriși în liste, cu un plus de zece la sută. Buletinele vor fi tipărite cel mai târziu **cu 10 zile înaintea alegerilor. Buletinele de vot se preiau de la primar, pe bază de proces-verbal,** de către președintele comisiei electorale de circumscripție împreună cu alți doi membri ai comisiei. Ele se predau birourilor electorale ale secțiilor de votare cu cel puțin 2 zile înainte de data alegerilor. Predarea și preluarea se fac pe bază de proces-verbal.

La sediul consiliilor locale și centrelor de afișare a listelor electorale, precum și la secțiile de votare **se va afișa, în termen de 5 zile, câte un buletin de vot** din fiecare categorie, după ce a fost vizat și anulat de președintele comisiei electorale de circumscripție. La cererea partidelor, formațiunilor politice sau a candidaților independenți care participă la alegeri, comisia electorală de circumscripție va elibera, pentru fiecare, câte două buletine de vot, vizate și anulate.

9. Desfășurarea alegerii

Legea reglementează, în vederea bunei desfășurări a alegerilor, anumite obligații anterioare zilei alegerilor[57], cât și în ziua alegerilor[58], pentru biroul de

[57]Președintele biroului electoral al secției de votare este obligat să fie prezent la sediul secției, în preziua zilei alegerilor la ora 18, urmând "să ia de îndată măsurile necesare pentru a asigura ordinea și corectitudinea operațiunii". Legea precizează că fiecare secție de votare trebuie să posede un număr suficient de cabine, urne și ștampile de votare care trebuie asigurate de către primar (art.49 alin.1). Se subînțelege că președintele biroului secției trebuie să verifice dacă primarul și-a îndeplinit această obligație. Apoi, legea arată că atât cabinele, cât și urnele pentru votare trebuie așezate în acceași încăpere în care se află "biroul președintelui", adică biroul secției de votare. Potrivit art.49 alin.final din Legea nr.70/1991, președintele biroului de secție "va dispune fixarea posturilor de pază în jurul localului de vot". **În alți termeni**, el pregătește secția și materialele astfel încât în ziua alegerii să se poată derula în ordinea prevăzută de lege, celelalte operații și fapte materiale indispensabile unei proceduri care garantează corectitudinea votării.

[58]**În ziua alegerilor**, la ora 5, președintele biroului electoral al secției de votare, în prezența celorlalți membri, verifică urnele, existența listelor electorale, a buletinelor de vot și a ștampilelor, după care închide și sigilează urnele, aplicând ștampila de control a secției de votare. Legea menționează, totodată, că președintele biroului de secție este obligat să asigure aplicarea ștampilei de control pe buletinul de vot, astfel încât la ora 6, când începe votarea, acestea să fie pregătite pentru a fi înmânate primilor votanți. Se subînțelege că dacă nu s-a reușit ștampilarea integrală a buletinelor existente (care pot depăși

secție, precum și operațiile tehnice pe care trebuie să le îndeplinească alegătorii. De asemenea, o dimensiune importantă a regimului desfășurării alegerilor o reprezintă **poliția votării,** care este asigurată de către președintele biroului de secție, "cu sprijinul mijloacelor de ordine necesare", puse la dispoziție prin grija prefecților[59]. De asemenea, o altă dimensiune a regimului desfășurării alegerilor o formează regimul acreditărilor, reprezentanților mass-mediei și a observatorilor naționali și străini[60].

Votarea are loc într-o singură zi, ea începe la ora 6 și se termină la ora 21, putându-se prelungi, cu aprobarea președintelui comisiei electorale de circumscripție, până la ora 24. Alegătorii vor vota numai la secția unde au fost înscriși în listele electorale, accesul acestora în sala de vot "are loc în serii corespunzătoare numărului cabinelor, fiecare va prezenta buletinul de identitate biroului electoral al secției de votare care, după verificarea înscrierii în lista electorală, îi va încredința buletinele de vot și ștampila de votare. Alegătorii vor vota separat în cabine închise, aplicând ștampila cu mențiunea "votat", în patrulaterul care cuprinde lista de candidați sau numele candidatului pe care îl votează. Ștampila cu mențiunea "votat" trebuie să fie rotundă și astfel dimensionată încât să fie mai mică decât patrulaterul în care se aplică.

2000, ca număr), se va continua această operație și după începerea votării, fără ca să fie stânjenită votarea propriu-zisă. Este, însă, o ipoteză care poate duce la semne de întrebare în ceea ce privește corectitudinea activității președintelui și a biroului. Legea nu conține o dispoziție imperativă, dar spiritul reglementării este în sensul încheierii operației de ștampilare până la ora 6, când începe efectiv votarea.

[59] Potrivit art.51 din lege, președintele biroului electoral al secției este obligat să ia măsurile necesare pentru ca alegerile să decurgă în bune condiții (dreptul de poliție a votării). Puterile lui în această privință se întind și în afara secției de votare, până la o distanță de 500 m. În limitele acestei distanțe, legea interzice staționarea, în locurile publice care există, a vreunei persoane mai mult decât timpul necesar pentru exercitarea dreptului de vot. Refuzul de a se conforma dispoziției președintelui biroului electoral cu privire la asigurarea ordinei în localul de votare și în împrejurimi pe această distanță de 500 m, potrivit art.89 lit.h și art.90 din Legea nr.70/1991, constituie contravenție, care se sancționează cu **închisoare contravențională de la o lună la 6 luni** sau cu amendă de la 15000 la 30000 lei. În baza art.53 alin.final din lege, președintele poate lua măsuri ca staționarea unui alegător în cabina de votare să nu se prelungească nejustificat și el interzice accesul în secția de votare a persoanelor care nu au calitatea legală (votanți, persoane acreditate, reprezentanții mass-media, candidații, când este cazul). Nu mai puțin, refuzul președintelui biroului electoral de a permite accesul în localul de votare a persoanelor care au îndreptățirea legală, este contravenție, care se sancționează cu amendă de la 2000 la 5000 lei.

[60] Potrivit art.51 alin.3 din lege, la desfășurarea operației de votare pot participa observatori străini și observatori naționali, acreditați în acest scop. Pot fi acreditați ca observatori naționali reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale care au ca unic scop apărarea drepturilor omului și, evident, dacă aceste organizații sunt legal constituite. Legea interzice desemnarea de către aceste organizații a persoanelor care sunt membre ale unui partid sau formațiune politică. Acreditarea observatorilor naționali poate fi contestată la comisia electorală centrală, care are competența de a acredita și observatorii străini.

După ce au votat, alegătorii vor îndoi buletinele, astfel ca pagina albă care poartă ştampila de control să rămână în afară şi le vor introduce în urnă, având grijă să nu se deschidă. Îndoirea greşită a buletinului nu atrage nulitatea votului, dacă secretul votului este respectat. În cazul în care buletinul se deschide din eroare, acesta se anulează şi se va da alegătorului numai o singură dată un nou buletin, făcându-se menţiunea despre aceasta în procesul-verbal al operaţiunilor de votare.

Ştampila încredinţată pentru votare se restituie preşedintelui, care poate lua măsuri ca staţionarea unui alegător în cabina de votare să nu se prelungească nejustificat. După votare, pe actul de identitate al fiecărui alegători se aplică ştampila cu menţiunea "votat" şi data"[61].

Este de menţionat că **orice alegător, precum şi candidaţii au dreptul de a contesta identitatea persoanei care se prezintă la votare**. În acest caz, identitatea se va stabili de preşedinte, prin orice mijloace, iar dacă contestaţia este întemeiată, preşedintele va opri de la votare pe alegătorul în cauză, consemnând faptul într-un proces-verbal şi sesizându-l autorităţilor poliţieneşti (art.55).

Legea interzice prezenţa oricărei persoane în cabinele de votare, în afara celei care votează, iar pentru alegătorul care, din motive temeinice, contestate de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare nu poate să voteze singur, legea îi prevede dreptul de a chema, în scopul de a-l ajuta, în cabina de votare, un însoţitor ales de el[62].

10. Stabilirea rezultatelor votării

După încheierea votării, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare procedează **la anularea buletinelor de vot rămase neîntrebuinţate şi la**

[61] Pentru alegătorii netransportabili din cauză de boală sau invaliditate, la cererea acestora sau a organelor de conducere ale instituţiilor sanitare ori de ocrotiri sociale, în care cei netransportabili se află internaţi, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare desemnează, din cadrul biroului, un număr de membri care se deplasează cu o urnă specială şi cu materialul necesar votării, la locul unde se află alegătorul, pentru a se efectua votarea.Aceasta **se face pe baza unei liste nominale,** întocmite pe baza listelor electorale, semnată de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare.

[62] Mai reţinem că preşedintele biroului electoral al secţiei de votare poate suspenda votarea pentru motive temeinice. Suspendarea nu poate depăşi o oră şi va fi anunţată prin afişare la uşa localului de vot cu cel puţin o oră înainte. Durata tuturor suspendărilor nu poate depăşi 2 ore. În timpul suspendării, urnele de votare, ştampilele, buletinele de vot şi toate lucrările biroului electoral vor rămâne sub pază permanentă, iar membrii biroului nu vor putea părăsi sala de votare în acelaşi timp. Cei care, în baza art.51 alin.7 din Legea nr.70/1991, pot asista la votare nu pot fi obligaţi să părăsească sala de vot în acest timp.

deschiderea urnelor, în prezența membrilor biroului și, după caz, a persoanelor care au dreptul să asiste la votare. Președintele va citi cu voce tare, la deschiderea fiecărui buletin, lista de candidați care a fost votată sau, după caz, numele și prenumele candidatului independent sau al candidatului pentru funcția de primar votat și va arăta buletinul de vot celor prezenți. **Sunt nule buletinele care nu poartă ștampila de control a secției de votare, buletinele de alt model decât cel legal aprobat, buletinele care nu au ștampila "votat" sau la care ștampila este aplicată pe mai multe patrulatere sau în afara acestora;** aceste buletine nu intră în calculul voturilor exprimate. Rezultatul se va consemna în două tabere separate, pentru consiliile locale și pentru primar; unul va fi ținut de către un membru al biroului electoral și altul de către candidații prezenți. În aceste tabele se vor înscrie numărul total al votanților, numărul voturilor nule, listele de candidați sau, după caz, numele și prenumele candidaților independenți și ale celor pentru funcția de primar, precum și numărul voturilor întrunite de fiecare.

După deschiderea urnelor și numărarea voturilor, președintele biroului electoral al secției de votare încheie pentru consiliul pentru care au avut loc alegerile și pentru primar câte un proces-verbal, în două exemplare. Procesul verbal va cuprinde: 1) numărul alegătorilor, potrivit listelor de alegători; 2) numărul alegătorilor care s-au prezentat la urne; 3) numărul total al voturilor valabil exprimate; 4) numărul voturilor nule; 5) numărul voturilor obținute de fiecare listă de candidați sau candidat independent; 6) numărul voturilor obținute de fiecare dintre candidați pentru funcția de primar; 7) expunerea, pe scurt, a întâmpinărilor, contestațiilor și a modului lor de soluționare, precum și a contestațiilor înaintate comisiei electorale de circumscripție. Procesele verbale se vor semna de președinte și membrii biroului electoral al secției de votare și vor purta ștampila acesteia. Lista semnăturilor unor membri ai biroului nu influențează asupra valabilității procesului-verbal, dar președintele va menționa motivele care au împiedicat semnarea.

În timpul operațiunilor de votare și de deschidere a urnelor se pot face întâmpinări și contestații cu privire la aceste operațiuni. Contestațiile se formulează în scris și se prezintă președintelui biroului electoral al secției de votare, care va elibera dovada de primire. Președintele biroului electoral al secției de votare va hotărî, de îndată, asupra contestațiilor a căror rezolvare nu suferă întârziere.

Pentru fiecare **consiliu local** și pentru primar se întocmește câte un dosar care va cuprinde: procesele verbale și contestațiile privitoare la operațiunile electorale ale secției, precum și buletinele nule și cele contestate. Dosarele

sigilate şi ştampilate se vor înainta comisiei electorale de circumscripţie, de către preşedintele şi membrii biroului electoral al secţiei de votare, cu pază militară, în cel mult 24 de ore de la închiderea votării.

11. Constatarea rezultatelor alegerilor

După primirea proceselor-verbale cu rezultatul numărării voturilor de la toate birourile electorale ale secţiilor de votare şi după soluţionarea contestaţiilor şi întâmpinărilor primite, comisia electorală de circumscripţie procedează la totalizarea voturilor exprimate şi la **atribuirea de mandate**, în condiţiile Legii nr.70/1991. În acest scop, comisia electorală de circumscripţie **consemnează, pe întreaga circumscripţie, separat pentru fiecare listă de candidaţi sau candidaţi independenţi, numărul de voturi obţinute.** De asemenea, se vor adiţiona pentru fiecare candidat la funcţia de primar numărul de voturi obţinute. La lucrările efectuate de comisia electorală de circumscripţie pot asista persoanele care au dreptul să staţioneze în localul secţiei de votare în timpul alegerilor.

Dacă din totalul alegătorilor înscrişi în listele electorale dintr-o circumscripţie electorală au votat mai puţin de jumătate plus unu, comisia electorală de circumscripţie face menţiunea despre aceasta în procesul-verbal pe care îl încheie pentru a se organiza noi alegeri. Noile alegeri au loc, de drept, la 2 săptămâni de la data alegerilor precedente, în aceleaşi condiţii, folosindu-se aceleaşi liste de candidaţi şi candidaturi, precum şi aceleaşi liste electorale. Alegerile, de data aceasta, se consideră valabile, **indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot.**

Comisia electorală de circumscripţie încheie un proces verbal pentru consiliul local, pentru care au avut loc alegerile şi pentru primar, privind toate operaţiunile electorale, centralizarea voturilor şi constatarea rezultatelor alegerilor. **Procesul verbal va cuprinde:** 1) numărul alegătorilor din circumscripţia electorală, potrivit listelor de alegători; 2) numărul total al voturilor exprimate; 3) numărul total al voturilor obţinute de fiecare listă de candidaţi sau de fiecare candidat independent; 4) numărul voturilor obţinute de fiecare dintre candidaţi pentru funcţia de primar; 5) numărul voturilor nule; 6) numele şi prenumele candidaţilor aleşi pentru fiecare consiliu local[63] şi partidul sau

[63] Repartizarea mandatelor de consilieri se face astfel: a) în prima etapă, numărul de mandate ce revine fiecărei liste de candidaţi, precum şi candidaţilor independenţi, se stabileşte de comisia electorală de circumscripţie în funcţie de coeficientul electoral, determinat prin împărţirea numărului total de voturi exprimate pentru toate listele şi candidaţii independenţi la numărul total al consilierilor din circumscripţia

formaţiunea politică care i-a propus, respectiv menţiunea de candidat independent; (7) numele şi prenumele primarului ales şi partidul sau formaţiunea politică care l-a propus sau **menţiunea de candidat independent**; (8) expunerea pe scurt a întâmpinărilor, contestaţiilor şi hotărârilor luate de comisia electorală de circumscripţie, care sunt definitive. Procesele-verbale se semnează de către preşedinte şi ceilalţi membri ai comisiei electorale de circumscripţie şi vor purta ştampila acesteia. Procesul-verbal pentru consiliul local împreună cu întâmpinările, contestaţiile şi procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secţiilor de votare, formând câte un dosar încheiat, sigilat şi semnat de membrii comisiei electorale de circumscripţie, se **înaintează consiliului local în vederea validării alegerilor.**

12. Constituirea consiliului local

Constituirea consiliului local se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor, iar convocarea consilierilor pentru şedinţa de constituire a consiliului se face de către prefect. Legea precizează că şedinţa este legal constituită dacă consilierii sunt prezenţi în proporţie de cel puţin 2/3. Dacă această prezenţă nu este asigurată, se reţine soluţia unei noi şedinţe planificată de drept peste 3 zile (art.16 alin.2 din Legea nr.69/1991)[64].

---

respectivă; comisia electorală de circumscripţie va repartiza fiecărei liste atâtea mandate de câte ori se include coeficientul electoral în numărul total al voturilor exprimate pentru lista respectivă; atribuirea mandatelor de pe fiecare listă se va face în ordinea înscrierii candidaţilor pe listă şi va începe cu lista de candidaţi pentru care

s-au exprimat cele mai multe voturi; de asemenea, va fi declarat ales candidatul independent care a obţinut un număr cel puţin egal cu coeficientul electoral. Se consideră voturi neutilizate pentru fiecare listă de candidaţi a partidelor, formaţiunilor politice ori a candidaţilor independenţi cele care au rămas după atribuirea mandatelor, precum şi cele inferioare coeficientului electoral; b) în etapa a II-a, comisia electorală de circumscripţie va înregistra numărul de voturi neutilizate pentru fiecare partid, formaţiune politică, coaliţie de partide sau candidat independent; mandatele neatribuite vor fi repartizate partidelor, formaţiunilor politice, coaliţiilor de partide sau candidaţilor independenţi, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi neutilizate, câte unul pentru fiecare partid, formaţiune politică, coaliţie de partide şi candidaţi independenţi, până la epuizarea lor. Candidaţii înscrişi pe liste care nu au fost aleşi după epuizarea acestor etape, sunt declaraţi supleanţi ai listelor respective.

[64] Acest text a plecat de la premiza că în campania electorală s-au prezentat candidaţi ai partidelor sau candidaţi independenţi pentru a se implica în rezolvarea problemelor publice ale comunei sau ale oraşului şi nu pentru a obstrucţiona rezolvarea acestora. În practică, au fost situaţii în care, din diverse motive, în special din cauza unui boicot politic, anumiţi consilieri au refuzat constant să participe la şedinţa de constituire, determinând neîntrunirea qvorumului calificat de 2/3 şi prin aceasta blocând posibilitatea constituirii consiliului. Atât în teorie, cât şi în practică, s-a pus problema de a şti ce soluţie se impune într-o atare situaţie? După părerea noastră, în urma unei interpretări sistematice a legii administraţiei publice locale, s-ar impune **soluţia demiterii consilierilor** în cauză, în condiţiile prevăzute de art.35 din lege, fiind vorba, clar, de o acţiune cu rea-credinţă, prin care se compromit interesele comunei sau ale oraşului, urmând, firesc, organizarea de noi alegeri în locul celor demişi

Lucrările şedinţei de constituire sunt conduse de cel mai în vârstă consilier, asistat de 2 consilieri dintre cei mai tineri. Urmează, după aceea, alegerea unei comisii de validare, formată din 3-7 consilieri, care va funcţiona, însă, pe întreaga durată a mandatului. Comisia examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier şi propune consiliului validarea sau invalidarea mandatelor. Potrivit art.17 alin.3 din Legea administraţiei publice locale, comisia poate propune invalidarea alegerii unor consilieri numai în două situaţii: a) constată existenţa unor incompatibilităţi sau încălcarea condiţiilor de eligibilitate şi b) constată că alegerea consilierilor s-a făcut prin fraudă electorală.

Validarea sau invalidarea mandatelor se face cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul total al consilierilor, iar persoana al cărui mandat este validat sau invalidat nu participă la vot. Consiliul este considerat legal constituit după validarea mandatelor a două treimi din membrii săi, iar hotărârea privind validarea sau invalidarea mandatelor de consilier poate fi atacată în justiţie, de cei interesaţi, în condiţiile contenciosului administrativ.

Consilierii ale căror mandate au fost validate depun în faţa consiliului jurământul prevăzut de art.18 al legii[65], iar consilierii care refuză să depună jurământul sunt consideraţi demisionaţi de drept.

După depunerea jurământului, preşedintele de vârstă, care a condus şedinţa declară consiliul legal constituit, mandatul de consilier putând înceta înainte de termen, în caz de: a) demisie; b) incompatibilitate; c) pierderea drepturilor electorale; d) schimbarea domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială; e) deces.

Mai este de menţionat că tot în şedinţa de constituire, consiliul poate alege din rândul membrilor săi, pe durata întregului mandat, comisii pentru diferite domenii de specialitate, ale căror sarcini se stabilesc prin regulamentul consiliului, primarii şi vice-primarii neputând face parte din aceste comisii.

§ 3. Competenţa şi funcţionarea consiliilor locale

1. Competenţa consiliilor locale

După cum s-a văzut, ideea de autonomie locală presupune recunoaşterea pentru autorităţile care o realizează a unei competenţe materiale generale, pe de o parte, şi inexistenţa, ca regulă, a unei subordonări faţă de alte autorităţi ale

[65] "Jur să respect Constituţia şi legile ţării şi să fac, cu bună-credinţă, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea, pentru binele locuitorilor comunei (oraşului)..."

administrației publice, pe de altă parte. Faptul că în unele țări, cum ar fi Regatul Unit, asupra autorităților comunale, unități de bază, se exercită un control al autorităților intermediare (de la nivelul districtului) reprezintă o excepție de la regulă, explicabilă prin particularitățile istorice ale evoluției administrației și guvernării într-o țară sau alta. La noi, toate legile de organizare a administrației locale, inclusiv în cele mai liberale perioade (cum a fost legea din 1925 sau din 1929), până la Constituția din 1991, au cuprins dreptul autorităților statale de a anula actele autorităților locale alese tocmai pentru a realiza "autonomia locală". Este adevărat că anularea actelor nu a fost teoretizată ca un efect al raporturilor de subordonare, ci al tutelei administrative, dar această subtilă distincție teoretică nu a fost decât o formă de mascare a adevărului. Sistemul care s-a aplicat la noi, în baza Constituțiilor din 1866 și 1923, era de influență belgiană, țară în care, adevărat, într-o formă perfecționată, se aplică și în prezent, fiind reținut de noua lege comunală, ratificată la 26 mai 1989[66].

Schimbând datele tutelei administrative, față de perioada interbelică, Constituția din 1991 a schimbat și modul de reglementare a competenței consiliilor locale, stabilind principiul, cum s-a arătat deja, după care "consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe" (art.120 alin.2). Din coroborarea acestor dispoziții cu art.16 alin.2, art. 21, art.48 și art.122 alin.final, reiese că, practic, consiliile locale pot avea atribuții în orice domeniu sau sector de activitate, dacă nu există o interdicție expresă a legii. Interdicția legii nu poate fi numai expresă, ci și implicită, în sensul că sunt prevăzute expres exclusiv atribuții pentru autorități de subordonare guvernamentală sau

[66]Astfel, cu privire la **tutela administrativă**, legea face trimitere la Decretul din 7 iunie 1989 (referitor la regiunea flamandă) și la Decretul din 20 iulie 1989 (referitor la regiunea valonă). Potrivit acestor reglementări, comunele din regiunea de limbă germană sunt supuse unui control de legalitate și oportunitate, exercitat de **guvernatorul provinciei**, care poate dispune (printr-o hotărâre motivată) **numai suspendarea** executării actelor autorităților comunale, când estimează că acestea: a) și-au depășit competența; b) încalcă legea și c) lezează interesul general. Actele autorităților comunale pot, însă, fi și anulate, inclusiv de guvernator, apoi de către executivul regiunii sau de către Rege, în condițiile stabilite de lege.

Nu este greu de imaginat ce reacții ar fi fost în Parlamentul nostru dacă Comisia Constituțională ar fi venit cu soluția anulării actelor consiliilor locale sau ale primarilor (nu mai vorbim a consiliilor județene) de către șeful statului sau un funcționar numit de acesta. S-ar fi spus, pur și simplu, că se instaurează dictatura "Dl.Iliescu", întrucât atunci orice judecată cu privire la instituția "Președintele României" se face în funcție de sentimentele, resentimentele sau alergiile față de omul politic Ion Iliescu. S-ar fi spus cele mai groaznice lucruri, dar despre sistemul belgian nu spune nimeni, iar el "mărșăluiește" în istoria Europei de peste un secol și jumătate.

Revenind la regimul juridic belgian, reținem că hotărârea de anulare trebuie emisă în cel mult 40 de zile, într-o formulare generică, de la "luarea la cunoștință", în toate cazurile existând posibilitatea declarării unui recurs în fața Regelui sau, după caz, a executivului regiunii (Vezi pentru informații în acest sens și Ioan VIDA, op.cit., pag.185).

ministerială, respectiv pentru autoritățile centrale autonome ale administrației publice de specialitate, care sunt, fără îndoială, structuri de esență statală.

Se poate spune, reluând terminologia clasică, că în privința delimitării sferei atribuțiilor consiliilor locale se aplică teoria "drepturilor reflexe" sau teoria "autolimitării statului". Sfera atribuțiilor consiliilor locale crește pe măsură ce statul înțelege să nu mai rețină anumite servicii publice în sarcina organelor administrației de stat, problemă la care ne-am mai referit.

De aici rezultă că, principiul după care orice serviciu public, care nu mai este organizat de stat, dar care rezolvă "treburi publice din comune și din orașe", de plin drept, devine un serviciu public local, în sarcina consiliului local. Este clar că anumite servicii de acest gen, cum ar fi înrpimarea și gestionarea actelor de stare civilă se vor menține, prin natura lucrurilor, în competența autorităților statale.

Legea administrației publice locale în vigoare, continuând tradiția a înțeles să precizeze cele mai uzuale atribuții ale consiliilor locale (art.21 lit.a la z), lăsând, însă, o fereastră mereu deschisă, cum era și normal: "Consiliul local exercită și alte atribuții stabilite prin lege sau prin statutul comunei sau al orașului".

Dacă ar fi să facem o grupare a atribuțiilor reglementate de Legea nr.69/1991, reținem: a) atribuții care vizează constituirea altor autorități ale autonomiei locale, ce nu pot fi delegate[67]; b) atribuții de organizare internă[68]; c) atribuții de dezvoltare în perspectivă a localității[69]; d) atribuții de

[67]De pildă, alegerea viceprimarilor.

[68]Acestea, la rândul lor, pot fi împărțite după mai multe criterii (aparatul propriu, structurile subordonate etc.) Am reține: aprobarea statutului comunei (orașului) și regulamentul de funcționare, pe baza celor orientative stabilite de Guvern (Hotărârea Guvernului nr.127/11 martie 1992 pentru aprobarea Statutului cadru orientativ, în Monitorul Oficial nr.55/1 aprilie 1992, Hotărârea Guvernului nr.103/29 februarie 1992, pentru aprobarea Regulamentului cadru orientativ, în Monitorul Oficial nr.47/23 iunie 1992); stabilirea statutului personalului, organigramele și numărul de personal (lit.d); înființarea de instituții și agenți economici de interes local (lit.h); numirea și eliberarea din funcție a membrilor consiliilor de administrație ale regiilor autonome etc.; instituirea de norme orientative pentru regiile autonome sau societățile comerciale pe care le înființează; aprobarea programelor de dezvoltare urbanistică și amenajarea teritoriului (lit.m).

[69]De pildă, aprobarea de studii, prognoze orientative și programe de dezvoltare economico-socială (lit.c); aprobarea bugetului local, a împrumuturilor etc.(lit.e); administrarea domeniului public sau privat al comunei (lit.j); hotărârea concesionării sau închirierii de servicii publice, participării la societăți comerciale etc. (lit.h); stabilirea de impozite și taxe locale (lit.f).

prestare a serviciilor publice uzuale[70] şi e) atribuţii de integrare şi cooperare pe plan intern şi extern[71].

2. Funcţionarea consiliilor locale

Legiuitorul constituant s-a ferit să stabilească detalii cu privire la organizarea şi funcţionarea consiliilor locale, nici măcar durata mandatului nu a precizat-o, a lăsat toate aceste aspecte pe seama legii organice. Astfel, Legea administraţiei publice locale în vigoare stabileşte durata mandatului consiliilor locale, a consiliilor judeţene, ca şi a primarilor, la 4 ani, aceeaşi durată cu a mandatului parlamentar şi prezidenţial. Dacă ar fi să ne întrebăm dacă soluţia a fost inspirată, realistă, iar criteriul de referinţă ar fi numărul de consilieri, respectiv de primari **demişi**, răspunsul este categoric negativ.

Este evident pentru oricine că stabilirea unui mandat de 4 ani pentru primul Parlament ales în baza Constituţiei nu a fost o soluţie realistă[72], dar cu atât mai mult soluţia mandatului de 4 ani nu ar fi trebuit să se stabilească pentru primele consilii, alese în baza Constituţiei.

---

[70] Acestea, la rândul lor, pot fi ordonate pe domenii şi ramuri de activitate, cum ar fi: gospodărirea comunală, transport local şi reţele edilitare (lit.l), învăţământ, sănătate, cultură şi tineret (lit.n), petrecerea timpului liber (lit.p), protecţia mediului (lit.r), protecţia socială (lit.s), comerţ şi liberă iniţiativă (lit.ş), instituţii de binefacere de interes local (lit.t), apărarea ordinii publice şi a drepturilor cetăţenilor (lit.ţ), organizarea de târguri şi oboare.

[71] Legea se opreşte numai la două atribuţii de acest gen: 1) asocierea cu alte consilii locale, precum şi cu agenţi economici din ţară şi din străinătate, în scopul realizării şi exploatării unor lucrări de interes comun (lit.c); 2) stabilirea legăturilor de colaborare, cooperare şi înfrăţire cu localităţi din străinătate (lit.z). Se înţelege că şi exercitarea acestor atribuţii se face numai în cadrul Constituţiei şi al legii, iar **Prefectul** poate ataca **hotărârile de asociere sau colaborare** (înfrăţire) dacă le apreciază că sunt ilegale.

[72] Aici rămâne de discutat, Comisia de redactare a Proiectului de Constituţie a conceput un sistem, nu discutăm virtuţile lui filozofice, juridice sau logice, reţinem că a fost vorba de un sistem armonios articulat, care a fost dat publicităţii (în decembrie 1990) sub forma unui document politico-juridic, intitulat "Tezele proiectului Constituţiei României" Discuţia în Adunarea Constituantă a acestor **teze** a însemnat şi decizii politico-juridice, la care nu s-a mai revenit în faza discutării, pe articole, a Proiectului propriu-zis de Constituţie. Comisia, în realitate, nu a redactat un **Proiect de Constituţie** după propriile estimări politice şi ştiinţifice, ci după marile soluţii politice, acceptate de Adunarea Constituantă, cu prilejul discutării şi votării tezelor. Aşa se face că soluţia Proiectului Constituţiei cu privire la dizolvarea Parlamentului, care a rămas, ca principiu, şi în textul Constituţiei, nu mai exprima opţiunea Comisiei, ci decizia politică a Adunării Constituante. Efectele acestei decizii politice se văd din plin în activitatea actualului Parlament, care aproape că a devenit un fel de blestem pe capul ţării, de care însă nu se poate scăpa decât după împlinirea celor 4 ani (A se vedea pentru alte explicaţii şi eseul nostru: "Greva parlamentară şi dizolvarea Parlamentului din Revista "Ordinea"nr. 37/1994, p.4,12). Obiectiv şi cinstit se poate reproşa "staffului ştiinţific al Comisiei Constituţionale" că nu a imaginat şi propus o soluţie de contracarare, cum ar fi precizarea în dispoziţiile tranzitorii a unui mandat sau chiar două de 2 ani. Sunt convins că dacă actualii parlamentari ştiau că sunt aleşi numai pe 2 ani, "altă făină" se măcina la moara Parlamentului.

Dincolo de aceste aspecte, care au şi nota lor inerentă de speculaţii teoretice post festum, reţinem că exercitarea mandatului, logic, presupune întâlniri periodice ale consilierilor, începând cu data ce marchează începutul exercitării mandatului şi până la data la care le încetează exercitarea mandatului. Potrivit art.22 alin.2 din Legea administraţiei publice locale, consilierii îşi exercită mandatul de la data depunerii jurământului şi până la constituirea noului consiliu ales.

Consiliul local se întruneşte, astfel, în şedinţe ordinare, care sunt lunare, la convocarea primarului, şi în şedinţe extraordinare, care pot fi cerute, alături de primar, şi de către 1/3 din numărul consilierilor[73]. Legea are un termen de 5 zile pentru convocarea şedinţelor ordinare şi de cel puţin 3 zile pentru cele extraordinare[74]. Invitaţia la şedinţă (fie ordinară sau extraordinară), trebuie să precizeze (a) ordinea de zi; (b) data desfăşurării şi (c) ora desfăşurării. Ordinea de zi se aduce la cunoştinţa locuitorilor comunei sau oraşului "prin presa locală ori prin alt mijloc de publicitate" (art.24 alin.final).

Şedinţele consiliului local sunt legal constituite, dacă este prezentă majoritatea consilierilor, legea precizând că prezenţa la şedinţe este obligatorie. Şedinţele sunt publice, cu excepţia cazurilor în care se decide, cu majoritate de voturi, şedinţă secretă[75], iar dezbaterile se consemnează, într-un proces verbal semnat de preşedinte[76], de secretar şi de cel puţin 3 membri, care se depune într-un dosar special al şedinţei, urmând a fi sigilat şi semnat la fel ca şi procesul verbal.

---

[73]Dacă ar fi să facem unele comparaţii cu soluţiile din alte ţări, am preciza că mai peste tot există obligaţia întrunirii periodice, de mai multe ori pe an, a consiliilor, în timp ce **adunările**, acolo unde există, se întrunesc, ca regulă, anual. De pildă, în **Franţa**, consiliile comunale se întrunesc, în şedinţe publice, prezidate de primar, cel puţin o dată pe trimestru, pe când în **Belgia**, consiliile comunale se întrunesc ori de câte ori este necesar. Convocarea consiliilor locale belgiene se face de către colegiul primarului şi al consilierilor magistraţi, în scris, la domiciliu, cu cel puţin 5 zile înaintea şedinţei, care este prezidată, la fel ca în Franţa, de primar, ori de înlocuitorul său. Este de reţinut că şedinţele consiliilor locale belgiene încep prin citirea procesului-verbal al şedinţei anterioare, iar observaţiile aprobate de consiliu, urmează să fie incluse în procesul-verbal. Această soluţie a fost preluată şi de legiuitorul român din 1991, fiind reglementată de art.27 alin.2 din Legea administraţiei publice locale. Consiliul parohiei din Regatul Unit, în schimb, se întruneşte în trei sesiuni anuale şi, în plus, deciziile sale sunt supuse controlului ierarhic, la nivel districtual sau al Comitetului, cum s-a arătat deja.

[74]În toate situaţiile convocarea consiliului local se face în scris şi se consemnează în procesul-verbal al şedinţei (art.24 alin.4).

[75]Problemele de buget se vor discuta, întotdeauna, în şedinţă publică (art.26 alin.3 din Legea nr.69/1991).

[76]Potrivit soluţiei consacrate de art.22 alin.3 din Legea administraţiei publice locale, consiliul, legal constituit, alege, cu majoritate simplă, pentru durata unei şedinţe, un preşedinte. Spre deosebire de această soluţie la nivelul judeţului este reglementată alegerea unui **preşedinte permanent**, ca şi a unei **delegaţii permanente**, formule ce ridică serioase semne de întrebare, sub aspectul oportunităţii şi constituţionalităţii, cum vom vedea în cele ce urmează.

Ordinea de zi se aprobă de consiliu, la propunerea celui care a cerut întrunirea, iar modificarea acesteia "se poate face numai pentru probleme urgente" (art.28).

§ 4. Actele şi răspunderea consiliului local

1. Actele consiliului local

Există tradiţia, în epoca modernă, ca actele autorităţilor administrative nominalizate de Constituţie să aibă o denumire specifică, deşi unele repetări apar inevitabile. Astfel, denumirile de ordonanţă şi jurnal s-au impus pentru a evoca actele Consiliului de Miniştri, termenul de decret (şi varianta decret-lege), în genere este folosit pentru a evoca actele **şefului de stat**, termenul de instrucţiune, ca regulă, evocă actele administraţiei ministeriale, iar prin expresii ca hotărâre, dispoziţie, decizie, etc. se evocă actele autorităţilor locale, fie ale administraţiei de stat, fie ale comunităţii autonome. Sunt, până la urmă, şi aspecte care ţin de particularităţile lingvistice, dar şi de o convenţie terminologică la care au ajuns teoreticienii şi legiuitorii naţionali.

Legislaţia română post-revoluţionară, în general, a respectat această "cutumă" a **tehnicii de redactare**, dacă ar fi să ne exprimăm aşa, reţinând, în ceea ce priveşte administraţia locală, denumirea de hotărâre pentru actul consiliului local şi al consiliului judeţean, pe cea de dispoziţie pentru actul primarului, pe cea de **decizie** pentru actul delegaţiei permanente a consiliului judeţean şi denumirea de **dispoziţie** pentru actul Preşedintelui consiliului judeţean.

Hotărârile consiliului local se adoptă cu votul a cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor prezenţi, în afara cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere o altă majoritate. În caz de paritate de voturi, hotărârea nu se adoptă. Hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele şedinţei respective. Hotărârile normative devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoştinţă publică, iar cele individuale, de la data comunicării[77].

Este de reţinut că legea stabileşte anumite **incompatibilităţi** arătând că anumiti consilieri, în anumite situatii, trebuie să se abţină de la deliberare şi votare. Astfel, nu poate lua parte la deliberarea şi **adoptarea hotărârilor consilierului**, care, fie personal, fie prin sotie, sotie, afini sau rudele sale

[77]În unităţile administrativ-teritoriale în care minorităţile naţionale au o pondere însemnată, hotărârile se aduc la cunoştinţa cetăţenilor şi în limba acestora (art.30 alin.final).

până la gradul IV inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii consiliului; (6) este membru al organelor de conducere ale regiilor autonome sau ale societăților comerciale în legătură cu care are loc deliberarea. Hotărârile luate de consiliul local cu încălcarea acestor interdicții, pot fi anulate, în condițiile legii (art.31 alin.final).

Legea stabilește și o importantă regulă de procedură administrativă necontencioasă, mai exact de procedură prealabilă, arătând că problemele înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului nu pot fi dezbătute dacă nu sunt însoțite de raportul de specialitate al compartimentului de resort al administrației publice locale.

Cum am subliniat și în volumul doi al lucrării, **hotărârea** consiliului local este prin excelență **act administrativ**, ea putând avea caracter normativ sau individual, cum se și menționează expres în art.30 din Legea administrației publice locale, cu toate consecințele ce decurg de aici, inclusiv în contenciosul administrativ, dar se pune problema de a ști dacă consiliul local **nu emite sau încheie** și alte categorii de acte juridice? Dacă prin verbul **a emite** reținem manifestare unilaterală de voință, care este, de esența actului administrativ, fie normativ sau individual, atunci răspunsul este categoric **negativ**. Dimpotrivă, pentru verbul a încheia, răspunsul este pozitiv, **Legea administrației publice locale** calificând unitățile administrativ-teritoriale ca **persoane juridice**[78], făcând distincție între personalitatea lor juridică de **drept privat** și cea de **drept public**: "Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii".

Rezultă din aceste dispoziții calitatea **consiliului local** și de organ al **persoanei juridice de drept privat**, încheind actele specifice circuitului civil, respectiv calitatea sa de **organ al persoanei juridice de drept public**, în virtutea căreia emite nu numai acte unilaterale, dar poate încheia și **contracte administrative**[79].

---

[78] "Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice. Ele au deplină capacitate, posedă un patrimoniul și au inițiativă în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite" (art.4 alin.1).

[79] Calitatea de organ al persoanei juridice (de drept privat sau de drept public) pentru comună sau oraș (municipiu) o are și **primarul**, care este înțeles de către Constituție, cum s-a văzut, la fel ca și "consiliul local" o autoritate administrativă locală, "care rezolvă treburile publice din comune și din orașe". Este adevărat, că Legea administrației publice locale precizează că **primarul** este o **autoritate executivă**, în comparație cu organul colegial (consiliul), care este o **autoritate deliberativă**, dar acest "executiv" înseamnă adoptare de **acte administrative**, ordonare de credite, stabilire de sancțiuni contravenționale încheiere de contracte civile, comerciale sau administrative, cum vom vedea.

2. Răspunderea consilierilor

Potrivit art.35 alin.1 din Legea administrației publice locale, în exercitarea funcției, consilierii sunt **ocrotiți de lege**, dar acest lucru nu înseamnă că ei și, apoi, consiliul în ansamblu sunt iresponsabili. Într-un fel sau altul, toate reglementările actuale din țările occidentale cuprind dispoziții prin care consacră o formă de răspundere politică, disciplinară, penală sau materială. De pildă, în Italia, este reglementată și soluția moțiunii de cenzură pentru primar și președintele consiliului provinciei[80]. În unele țări, cum s-a văzut, autoritățile comunale sau municipale se află în raporturi de subordonare față de cele provinciale sau departamentale, care pot și **demite** adunările (consiliile) comunale, cum este și cazul Austriei, iar primarul, mai peste tot, poate fi revocat numai în anumite situații, de către Guvern. De altfel, formule de acest gen au fost prezente și în legislația noastră din perioada modernă[81].

Legea actuală reglementează, astfel, **demiterea** consilierilor și **dizolvarea consiliului**, fiind în prezența unor forme de răspundere administrativ-disciplinară. Cum se va vedea, atât demiterea consilierilor, cât și dizolvarea consiliului, vin pe "terenul răului înfăptuit", fiind vorba, în anumite situații, și de o acțiune cu **rea-credință.**

Astfel, **demiterea consilierului**, potrivit art.35 alin.2 din Legea administrației publice locale, poate interveni dacă acesta "săvârșește acte contrare Constituției și legilor ori compromite cu rea-credință interesele comunei sau ale orașului".

De vreme ce legiuitorul constituant din 1991 a ridicat buna-credință la nivel de principiu constituțional (art.54), precum și prezumția de nevinovăție "până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare" (art.23 alin.8), este de la sine înțeles că de fiecare dată va trebui să se facă dovada acțiunii cu **rea-credință.**

---

[80] Aceasta este inițiată de o treime din membrii consiliului și conține propuneri pentru un nou primar, un nou președinte de consiliu și pentru o nouă giuntă, bazându-se pe un **document** de politică administrativă. Observăm că este vorba de o moțiune pozitivă, aprobarea ei, prin apel nominal, cu votul majorității absolute a consilierilor comunali sau ai provinciei, are ca efect, pe de o parte, încetarea mandatului primarului, președintelui consiliului și a giuntei, iar pe de altă parte, investirea noului "executiv" la nivel comunal sau provincial (A se vedea pentru alte informații Ioan VIDA, Puterea executivă și administrația publică, op.cit., pag.188).

[81] De pildă, potrivit Legii din 31 mai 1894, completată cu legea din 28 martie 1908 (care a introdus pe lângă Ministerul de Interne **Consiliul administrativ permanent**), **Guvernul**, cu avizul Consiliului administrativ permanent, avea dreptul să **dizolve** consiliul local, când se întrunea neregulat, nu-și îndeplinea atribuțiile sau când își depășea atribuțiile legale (A se vedea Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.327).

Legiuitorul a înțeles să rețină două genuri mari de situații, pe de o parte acțiunea contrară **Constituției și legii**, indiferent dacă este atitudinea subiectivă a consilierului, intenție sau culpă mai gravă sau mai puțin gravă, iar pe de altă parte, o acțiune deliberată cu **rea-credință** împotriva intereselor comunității, care, cum remarcam mai sus, trebuie demonstrată. Este aici o chestiune de fapt, de împrejurări concrete etc. Se poate demonstra că un om cu discernământ, cu diligențe medii, într-o situație dată, trebuia, normal și firesc, să adopte o anume conduită, o anume decizie. Cum în mod manifest conduita consilierului a fost diametral opusă față de cea care s-ar fi impus prin firea lucrurilor, încep să apară semne de întrebare asupra capacității sale, asupra competenței sale, dar și asupra bunei-credințe. Distincția este foarte delicată, dar importantă, una este nepriceperea în administrație și compromiterea intereselor comunei (orașului) din această cauză și altceva este reaua-credință, care poate fi asociată și cu o nepricepere. Viața demonstrează, însă, că cei care acționează cu rea-credință abia folosesc informațiile de care dispun, precum și calitățile personale, uneori de excepție (inteligență, memorie, grad de cultură, putere de convingere, farmec fizic etc.) "într-un sens invers", dacă este să ne exprimăm așa. Adică, pentru interesele lor egoiste, cărora le sacrifică fără scrupule pe cele ale comunității, pentru a-și satisface un sentiment nedemn de ființa umană (ură, invidie, dorință de dominație, dorință de răzbunare, dorință de distrugere etc.).

Hotărârea de **demitere** se adoptă de către Guvern, la propunerea prefectului, care, după ce a cerut demiterea poate dispune **suspendarea** din funcție a persoanei respective. În orice caz, **consilierul** poate ataca **actul de suspendare** al prefectului sua, după caz, **hotărârea de demitere** a Guvernului în **instanța de contencios administrativ.** După cum se reține în alin.final al art.35 din Legea administrației publice locale, acțiunea în instanță se face "în condițiile Legii contenciosului administrativ", formulare care trebuie interpretată în spiritul ei și nu în litera ei. Este absurd să se interpreteze că trebuie îndeplinită și condiția acțiunii administrative prealabile și, aici, în fond este vorba de acțiune împotriva unui act de **tutelă administrativă** și nu o acțiune de valorificare a unui simplu drept subiect, ceea ce impune, logic, o procedură fără acțiune prealabilă, problemă la care vom reveni.

3. Dizolvarea consiliului local

Consiliul local, potrivit art.34 din Legea administrației publice locale, poate fi **dizolvat** în următoarele cazuri: a) numărul consilierilor s-a redus sub jumătate și nu s-a putut completa prin supleanți până la două treimi; b) hotărârile

acestuia contravin intereselor generale ale statului sau încalcă ordinea de drept; c) compromite cu rea-credinţă interesele comunei sau ale oraşului. Dizolvarea consiliului se face prin hotărâre a Guvernului, la **propunerea motivată a prefectului**. Hotărârea de dizolvare va stabili şi data alegerilor pentru noul consiliu local, care nu poate depăşi 60 de zile de la dizolvare decât în situaţii excepţionale. Hotărârea de dizolvare poate **fi atacată de cei interesaţi în faţa instanţei de contencios administrativ. În acest caz, nu se mai efectuează procedura prealabilă cerută de lege.** Până la alegerea noului consiliu, primarul va rezolva problemele curente ale unităţii administrativ-teritoriale.

Este de menţionat că soluţia actuală a Legii a făcut obiectul unor serioase discuţii critice, în cadrul Simpozionului naţional "Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană", ţinut la Sibiu, 21-22 octombrie 1994, motiv pentru care în Comunicatul dat publicităţii s-a reţinut şi propunerea de perfecţionare a "procedurii de demitere şi dizolvare, fiind evident că stabilirea datei alegerilor prin Hotărârea Guvernului de dizolvare sau demitere nu este o soluţie viabilă".

Distinct de această răspundere **administrativ-disciplinară,** consiliul local, implicit şi consilierii vor purta o răspundere administrativ-patrimonială pentru pagubele cauzate prin **actele administrative ilegale**, la fel ca orice autoritate publică. Desigur că în cazul consiliului, ca persoană juridică de drept privat, se va pune şi problema unei răspunderi civile pentru actele de drept civil încheiate, respectiv a unei răspunderi contravenţionale. Despre o răspundere contravenţională se poate vorbi şi în cazul consilierilor, cum la fel de bine împotriva acestora se poate declanşa şi o răspundere penală, când au săvârşit infracţiuni în consideraţiunea calităţii oficiale pe care o au (ex. luare de mită, trafic de influenţă etc.).

§ 5. Primarul şi aparatul

1. Alegerea şi sarcinile primarului, istoric şi drept comparat

Funcţia de primar este o funcţie tradiţională în administraţia locală, nu numai din Europa, dar şi în alte continente, cum ar fi America, unde a pătruns influenţa europeană. Legislaţia contemporană conţine mai multe soluţii cu privire la modalitatea de investitură, la atribuţii şi la raporturile sale cu organul colegial (adunarea, consiliul etc.) ori cu alte autorităţi publice autonome sau, după caz, guvernamentale.

De pildă, în **Elveţia**, în zona germană, cel puţin, primarul se alege odată cu consiliul comunal, el trebuind să fie şi membru al consiliului, deci cetăţenii votează pentru persoana respectivă de două ori, ca membru în consiliu şi ca primar, existând, firesc, mai multe candidaturi pentru funcţia de primar, postul ocupându-l cel care întruneşte cel mai mare număr de voturi. În **Franţa,** dimpotrivă, consiliul este cel care alege primarul şi adjuncţii acestuia, prin vot secret, cu majoritate absolută, alegerea având loc în prima şedinţă a consiliului. Cu toate acestea, primarul, în sistemul francez, este şi preşedinte al consiliului municipal, asigurând buna desfăşurare a şedinţelor şi respectarea ordinii în cadrul consiliului. În **Belgia** există altă formulă, primarul comunei este numit de **Rege** dintre membrii consiliului comunal, la propunerea consilierilor, înaintată prin guvernatorul provinciei. Legea belgiană admite, ca excepţie de la această regulă, numirea primarului şi din rândul altor alegători care au împlinit 25 de ani, dar în acest caz este nevoie de avizul conform al delegaţiei permanente a consiliului provinciei. În Italia, cum s-a arătat deja, atât primarul, cât şi preşedintele consiliului provinciei sunt aleşi de structurile pe care le vor prezida, primarul de către giunta comunală, la rândul ei aleasă de **consiliul comunal,** iar preşedintele de către consiliul provinciei. Interesant este de reţinut că alegerea, prin vot deschis şi cu majoritate absolută, se face pe baza unui program, la care trebuie să subscrie 1/3 din membrii giuntei[82].

La noi, prin Legea comunală din 1 aprilie 1864 s-a impus soluţia alegerii **consiliului comunal** şi a **primarului** de către locuitorii comunei rurale, pe baza votului cenzitar, fiind scutiţi de cens numai anumiţi funcţionari şi liber profesionişti[83]. Primarul era magistratul comunal, căruia legea îi încredinţa întreaga administraţie a comunei, dar în acelaşi timp era şi delegatul puterii centrale, în comunele rurale, el trebuia confirmată de prefect, în comunele urbane, însă, primarul era numit de către Domn dintre cei trei consilieri, care întruniseră cele mai multe voturi.

Legea comunală din 7 mai 1887, cu modificările din 1894 şi Legea organizării comunelor rurale şi administraţiunea plăşilor din 1 mai 1904[84] (care a înlocuit Legea din 1887) au venit cu altă soluţie: primarul era ales de către

---

[82]Legea cere ca alegerea să nu depăşească 60 de zile de la validare sau de la data când postul a devenit vacant, şedinţa este condusă de cel mai în vârstă consilier, iar numirea primarului produce efecte juridice după 3 zile de la trimiterea deciziei respective la organul regional de control etc. (Vezi Ioan VIDA, op.cit., pag.187).

[83]Vezi pentru amănunte Anibal TEODORESCU, op.cit., pag.321 şi textele legale acolo citate, nota nr.1

[84]După cum ne informează autorul citat, Legea din 1904, ca şi modificările ei din 1908 şi 1910, au căutat să realizeze, pe deplin, dezideratul proiectelor anterioare de a face din primar, reprezentantul exclusiv al intereselor locale, "dezbrăcându-l astfel de calitatea de agent al puterii centrale" (Anibal TEODORESCU, op cit., pag 336).

consilieri "dintre membrii cu știință de carte" și confirmat de prefectul județului. Primarul lucra sub controlul direct al consiliului, făcând acte de administrație propriu-zisă și acte de poliție comunală. O inovație a Legii din 1904 a constat în faptul că orice cetățean putea cere primarului să intenteze acțiunile ce credea că aparțin comunei, iar dacă primarul refuza neîntemeiat, cel interesat avea dreptul să reclame prefectului[85]. Legile ulterioare, până la instaurarea dictaturii regale, s-au înscris când într-o formulă, când în alta, firește, cu anumite variațiuni date de modul în care a fost concepută administrația județeană de la nivelul plășei etc. Nu trebuie să uităm că la un moment dat legislația reglementa doi prefecți, unul politic, numit de Guvern și altul administrativ ales etc.

Astfel, în ultima reglementare democratică, Legea administrativă din 27 martie 1936 a consacrat soluția alegerii primarului de către consiliu: "Consiliu, odată constituit, va proceda la alegerea primarului, ajutorilor de primari, a unei comisiuni financiare, compusă din trei membri, iar la municipii și a unei delegațiuni a Consiliului" (art.53). Aceasta era regula, care admitea și excepții, anume exercitarea atribuțiilor de primar de către președintele de vârstă, până la "alegerea sau numirea primarului" (art.57). Deci, legea admitea și ipoteza numirii primarului, se înțelege atunci când "din orice cauză primarul n-a putut fi declarat ales".

2. Alegerea și sarcinile primarului, potrivit legislației actuale

Legislația actuală în vigoare a optat pentru soluția alegerii primarului, la fel ca și consiliul, direct de către cetățenii comunității locale, indiferent că este vorba de mediul rural sau urban, stabilind, totodată, incompatibilitate între funcția de **consilier** și aceea de **primar**. De asemenea, legislația actuală a desființat funcția de **președinte al consiliului local,** oprindu-se la o soluție mai simplă, cea a **președintelui de ședință.**

Pentru funcția de **primar** se depun condidaturi **separate** de către partide (formațiuni) politice sau **candidaturi independente**, candidații independenți înscriși în liste trebuind să fie susținuți de minim 1% din numărul total al alegătorilor înscriși în liste, dar nu mai puțin de 150 de susținători.

---

[85]Primarul putea fi **suspendat** de către prefect, ca măsură disciplinară, printr-o decizie motivată și pe termen de cel mult 2 luni în cursul aceluiași an. el putea fi revocat, în cazurile limitativ prevăzute de lege, de către Ministerul de Interne, cu avizul Consiliului administrativ permanent. Potrivit Legii administrative din 1936 (art.61 lit.g alin.4), Prefectul sau Ministrul de Interne (fiecare după competența sa) aveau dreptul "la orice epocă" de a **anula ordonanțele primarului**, pe care le socoteau contrare ordinii de stat, legilor și regulamentelor de administrație publică, iar în baza art.86 alin.2 din lege, Prefectul avea dreptul de a **amenda** pe primari și ajutorii de primari. amenda nu putea trece de jumătate din salariul lunar.

Centralizarea rezultatelor pentru alegerea primarului se face de comisia electorală de circumscripție fiind declarat ales candidatul care a întrunit votul a cel puțin jumătate plus unu din numărul alegătorilor participanți la vot. Dacă nu există un candidat cu o atare majoritate, se organizează **al doilea tur de scrutin**, în cel mult 2 săptămâni, între candidații situați pe primele două locuri, fiind declarat ales cel care a obținut cel mai mare număr de voturi.

În ipoteza unei paritați de voturi, a cel puțin doi candidați pentru funcția de primar, se declară balotaj și se vor organiza, de drept, noi alegeri, în termen de 2 săptămâni. La aceste alegeri vor participa numai candidații care s-au aflat în situația de balotaj.

De vreme ce sunt candidaturi separate, chiar dacă alegerile pentru **primar** se desfășoară concomitent cu cele pentru consiliul local, comisia electorală de **circumscripție** încheie procese-verbale separate[86].

Dosarul alegerii primarului se înaintează, cu pază militară, în cel mult 48 de ore, la judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea pentru care a fost ales, iar certificatul alegerii ca primar se eliberează de comisia electorală de circumscripție.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor, în **camera de consiliu, de către un judecător desemnat de președintele judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau orașul**. Validarea alegerii primarului general al Capitalei se face de către Tribunalul municipiului București. Invalidarea alegerii unui primar se poate pronunța în cazurile prevăzute de art.17 alin.3 din Legea nr.69/1991 (incompatibilități și fraudă). În caz de invalidare a mandatului primarului ales, se organizează noi alegeri în termen de cel mult 60 de zile de la data invalidării, în condițiile stabilite de legea privind alegerile locale.

Rezultatul validării se prezintă în ședința de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o **ședință extraordinară** de către un **magistrat sau un delegat al prefectului.**

Primarul, după ce a fost validat, depune în fața consiliului local, jurământul prevăzut de lege și pentru consilieri, iar **primarul** care refuză să depună jurământul este considerat **demisionat de drept** (art.39 alin.2 din Legea nr.69/1991).

Mandatul primarului este de 4 ani și expiră la depunerea jurământului de către noul primar, el poate înceta, înainte de termen, în caz de demisie, pierderea drepturilor electorale, apariția unei situații de incompatibilitate, demisie și deces.

---

[86]Conținutul acestora este prevăzut de art 69 alin 2 din Legea nr.70/1991.

Primarul participă, **de drept**, la şedinţele consiliului local, el având două categorii de sarcini, aşa cum este general admis în dreptul comparat: a) de autoritate executivă a consiliului local, deci de realizare a autonomiei locale[87] şi b) de autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul comunei, deci de realizare a unor servicii statale. De aici şi cele două categorii de atribuţii, chiar dacă Legea administraţiei publice actuale nu le reglementează ca atare.

3. Atribuţii ale primarului pe linia realizării autonomiei locale

În acest sens, reţinem următoarele atribuţii:

— asigură executarea hotărârilor consiliului local. În cazul în care apreciază că o hotărâre a acestuia este ilegală, în termen de 3 zile de la data luării la cunoştinţă sesizează pe prefect;

— poate propune consiliului local consultarea populaţiei, prin referendum, cu privire la problemele locale de interes deosebit şi, pe baza hotărârii consiliului, ia măsuri pentru organizarea acestei consultări;

— prezintă consiliului, anual sau ori de câte ori este necesar, rapoarte privind starea economică şi socială a comunei sau oraşului;

— întocmeşte proiectul bugetului local şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune aprobării consiliului;

— exercită drepturile şi asigură îndeplinirea obligaţiilor ce-i revin comunei sau oraşului în calitate de persoană juridică civilă;

— exercită funcţia de ordonator principal de credite;

— verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea şi cheltuirea sumelor din bugetul local şi comunică de îndată consiliului cele constatate;

— ia măsuri pentru prevenirea şi combaterea pericolelor provocate de animale;

— asigură elaborarea regulamentului local de urbanism şi a documentaţiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului şi le supune aprobării consiliului local, cu respectarea prevederilor legii;

— asigură întreţinerea drumurilor publice din comună sau din oraş, implantarea semnelor de circulaţie, desfăşurarea normală a traficului rutier şi pietonal;

— supraveghează târgurile, pieţele, oboarele, locurile şi parcurile de distracţii şi ia măsuri operative pentru buna funcţionare a acestora;

---

[87] Potrivit art. 42 din Legea nr. 69/1991, primarul şi primarul general al Capitalei sunt şefii administraţiei publice locale şi răspund în faţa consiliului de buna funcţionare a acesteia. De aceea, primarul reprezintă comuna sau oraşul în relaţiile cu persoanele fizice sau juridice din ţară şi din străinătate, precum şi în justiţie. Semnul distinctiv al primarului este o eşarfă în culorile drapelului naţional.

- conduce serviciile publice locale; asigură funcţionarea serviciilor de stare civilă şi de autoritate tutelară;

- elaborează proiectul de statut al personalului, propune structura organizatorică, numărul de personal şi salarizarea acestuia şi le supune spre aprobare consiliului local;

- numeşte şi eliberează din funcţie personalul serviciilor administraţiei publice locale, cu excepţia secretarului;

- controlează activitatea angajaţilor serviciilor consiliului;

- supraveghează inventarierea şi administrarea bunurilor care aparţin comunei sau oraşului.

4. Atribuţii ale primarului pe linia realizării unor servicii publice statale

În acest sens, reţinem următoarele atribuţii:

- asigură respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, a prevederilor Constituţiei şi ale legilor ţării, ale decretelor Preşedintelui României, ale hotărârilor Guvernului, ale actelor emise de ministere şi alte autorităţi ale administraţiei centrale, ale hotărârilor consiliului judeţean;

- ia măsuri pentru prevenirea şi limitarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, împreună cu organele specializate ale statului. În acest scop, poate mobiliza şi populaţia;

- asigură ordinea publică şi liniştea locuitorilor, cu ajutorul poliţiei;

- îndrumă şi supraveghează activitatea gardienilor publici;

- ia măsurile prevăzute de lege cu privire la desfăşurarea adunărilor publice;

- îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă;

- emite avizele, acordurile şi autorizaţiile prevăzute de lege.

5. Actele şi răspunderea primarului

În exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite **dispoziţii,** iar Legea administraţiei publice locale precizează că acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoştinţa persoanelor interesate (art.45 alin. 1).

Legea nu dispune expres, dar din modul în care sunt reglementate atribuţiile primarului se subînţelege că dispoziţia, ca act administrativ specific

primarului, poate avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual[88]. De vreme ce primarul are şi calitatea de organ al persoanei juridice se presupune că el va încheia şi contracte de drept civil, în sensul larg al termenului.

Pe de altă parte, în lege găsim o precizare cu valoare de principiu, după care primarul constată încălcarea legii şi adoptă măsurile legale pentru înlăturarea acestora sau, după caz, sesizează organele competente (art.45 alin.2). Din modul în care este redactat textul, nu se poate reţine consacrarea unei alte categorii de acte ale primarului. Prima parte a textului vizează în mod clar măsuri de poliţie administrativă ale primarului, care se concretizează prin dispoziţii, precum şi sancţiunile cu caracter contravenţional, pe care le poate aplica primarul prin întocmirea actelor specifice regimului contravenţional care, ca natură juridică, sunt considerate tot acte cu caracter administrativ[89]. Partea a doua a textului la care ne referim vizează sesizarea de către primar, fie a organelor administraţiei de stat competente a realiza un control specializat (control administrativ specializat), fie a Ministerului Public, în cazul în care apreciază că sunt săvârşite infracţiuni. Dreptul de sesizare nu conduce şi la existenţa unui act specific de realizare a acesteia, sesizarea făcându-se printr-o simplă adresă care îmbracă forma unei dispoziţii, cu toate consecinţele teroretice şi practice ce decurg de aici[90].

---

[88]Se poate spune că există o anumită dispoziţie care pledează expres pentru caracterul normativ al dispoziţiilor primarului, anume alin.final al art.45 din Legea nr.69/1991, care este, de fapt, o normă de trimitere, arătând că se aplică în mod corespunzător art.30 alin.3 care, la rândul său, prevede obligaţia aducerii la cunoştinţa cetăţenilor în unităţile administrativ-teritoriale, în care minorităţile naţionale au o pondere însemnată a hotărârilor, în limba acestora. Se deduce că aducerea la cunoştinţa publică, în limbile minorităţilor, prin definiţie, vizează un act normativ. De altfel, alin. 2 al art.30, consacrat hotărârilor consiliului local, precizează expres că hotărârile normative devin obligatorii "de la data aducerii lor la cunoştinţă publică", iar alin.final arată numai o particularitate tehnică a publicităţii, pentru unităţile administrativ-teritoriale "în care minorităţile naţionale au o pondere însemnată". Logic, nu se poate ca în textul consacrat actelor primarului să se facă referire numai la modalitatea tehnică de publicitate într-un caz particular, ceea ce înseamnă excepţie de la regulă, dar lucrul acesta să nu aibă nici o legătură cu regula, adică publicarea în limba oficială a "hotărârilor" cu caracter normativ ale primarului sau, în termenii legii, a dispoziţiilor normative.

[89]După cum s-a arătat în volumul trei al lucrării, dacă prin procesul-verbal se constată numai la săvârşirea faptei, concretizează şi sancţiunea, în literatura de specialitate s-a susţinut că are valoare de fapt juridic, mai exact, de **operaţiune administrativă**, nu şi de act juridic, cu toate consecinţele care decurg de aici, în plan teoretic şi practic. Dacă achiesăm la acest punct de vedere, atunci, în mod firesc, el se va regăsi şi când este vorba de procese-verbale de constatare întocmite de primar, ca autoritate locală investită şi cu calitatea de agent constatator. Se impune a remarca distincţia care trebuie făcută între "măsurile legale adoptate de primar", inclusiv în materie contravenţională, şi "măsurile legale adoptate de împuterniciţii primarului", în special în materie contravenţională. Aceştia din urmă dobândesc calitatea de subiecte într-un raport de drept public, fiind agenţi constatatori în nume propriu, putând apărea în faţa instanţei cu prilejul soluţionării căilor de atac.

[90]În literatura de specialitate există o discuţie mai veche cu privire la distincţia dintre actul administrativ extern, actul administrativ intern şi simpla adresă. În lipsa unui cod de procedură administrativă, **rămânem** la părerea că şi actele administrative cu caracter intern, în măsura în care produc efecte prin care vatămă drepturi şi interese legitime, ca şi simplele adrese, care conţin poziţii, atitudini ale autorităţii administraţiei publice, au caracter de acte administrative, ce sunt susceptibile de a fi atacate

Primarii, la fel ca și consilierii, **în exercitarea funcției, sunt ocrotiți de lege, dar ei răspund**, în primul rând, **administrativ-disciplinar pentru modul în care își îndeplinesc atribuțiile**. Astfel, **primarul poate fi demis** în următoarele situații: a) dispozițiile sale contravin intereselor generale ale statului sau încalcă ordinea de drept și b) compromite cu rea-credință interesele comunei sau ale orașului.

Prefectul poate dispune suspendarea din funcție a primarului pe timpul cât el se află într-o anchetă judiciară (art.46 din Legea nr.69/1991). Decizia de demitere se adoptă de către Guvern (Hotărârea Guvernului), la propunerea motivată a prefectului. Atât hotărârea de demitere, cât și decizia de suspendare, pot fi atacate în instanță, în condițiile legii contenciosului administrativ. Se subînțelege că nici în acest caz nu mai operează obligația acțiunii prealabile. Legea menționează că pe timpul suspendării din funcție a primarului, sau până la alegerea unui nou primar, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de un vice-primar, desemnat de consiliu (art.41 alin.2).

Cum s-a arătat, legea vorbește și despre o răspundere a primarului în fața consiliului de modul în care funcționează administrația publică locală, al cărei șef el este. **Deducem din cele de mai sus că este vorba de o răspundere politică și nu de o răspundere juridică**. Răspunderea juridică, în final, nu se poate concretiza decât prin sancțiunile suspendării sau, respectiv, demiterii, iar competența aplicării acesteia revine prefectului și, respectiv, Guvernului.

Cum s-a precizat și în paginile anterioare, între consiliul local și primar nu există raporturi de subordonare și, deci, nu poate fi concepută, față de principiile constituționale evocate, tragerea la răspundere, concretizată prin sancțiunea suspendării sau a demiterii a primarului de către consiliul local. Dacă o lege ar prevedea asemenea dispoziții, atunci, fără nici un dubiu, ne-am afla în prezența unui text neconstituțional.

6. Secretarul și serviciile publice locale

Tradițional, în administrația noastră, pe plan local, pe lângă organele alese sau numite în virtutea unor criterii politice, au existat și funcționari care au avut statutul de profesioniști, funcționari de carieră, care, într-un fel, au asigurat și continuitatea. A existat o tradiție foarte puternică, mai ales în Transilvania, pentru

---

în contenciosul administrativ. Cum am arătat și în **volumul doi** al lucrării, trebuie să facem distincție între actele administrative și operațiunile prealabile, cele care au stat la baza emiterii actelor, deși distincția rămâne pur teoretică pentru că legea contenciosului administrativ îngăduie verificarea legalității și a operațiunilor pe care se întemeiază actul.

pregătirea notarilor, care au avut un rol foarte important în ceea ce privește educația civică a oamenilor de-a lungul anilor.

După modelele europene, impuse de revoluția franceză prin Procurorul Sidnic, alături de notar, a început să apară și la noi funcția de secretar al consiliului comunal, care, încet, încet, prin diferite organizări administrative, a înlocuit funcția de notar, preluând și atribuțiile acestuia. A exiatat o preocupare în acest sens și în perioada interbelică, mai ales prin Institutul de științe administrative al României, dar și după război, creându-se la un moment dat, în cadrul facultății de drept, și o specializare pentru administrația publică locală, care a fost abandonată în primii ani după revoluția din decembrie 1989 și reluată, în ultimul timp, în cadrul unor universități, cum ar fi: Universitatea din Sibiu, Universitatea din Reșița etc.

Astfel, legislația actuală în vigoare reține pentru fiecare consiliu local și funcția de secretar. **Fiecare consiliu local are câte un secretar. Secretarul este funcționar public și trebuie să aibă studii superioare juridice sau administrative.** În mod excepțional, prefectul poate aproba ca, la comune, în funcția de secretar să fie angajate, după examenul de capacitate, și persoane care au numai bacalaureatul. **Secretarul nu poate fi membru al unui partid sau al unei formațiuni politice.**

Numirea și eliberarea din funcție a secretarului consiliului comunal și orășenesc se fac de către prefect. Numirea se face pe bază de **concurs**, organizat potrivit legii. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție și se supune regulilor cuprinse în statutul funcționarilor publici.

Secretarul îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale:

a) participă la ședințele consiliului local;

b) avizează proiectele de hotărâri ale consiliului local;

c) primește și distribuie corespondența;

d) asigură efectuarea lucrărilor de secretariat;

e) asigură convocarea consiliului local;

f) pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local;

g) comunică și înaintează, în termen de 10 zile, dacă legea nu prevede altfel, autorităților și persoanelor interesate, actele emise de către consiliul local sau de către primar;

h) asigură aducerea la cunoștință publică a hotărârilor și dispozițiilor de interes general;

i) eliberează extrase sau copii de pe orice act din arhiva consiliului, în afara celor cu caracter secret, stabilite potrivit legii; eliberează extrase sau copii de pe actele de stare civilă;

j) legalizează semnături şi confirmă autenticitatea copiilor cu actele originale, cu excepţia celor care se eliberează de autorităţile publice centrale.

Secretarul îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege sau încredinţate de către consiliul local sau de către primar.

La dispoziţia secretarului şi a primarului există şi un corp de funcţionari publici, care asigură prestarea serviciilor publice de interes local. Angajarea şi eliberarea din funcţie a personalului din aceste servicii se face de către primar, în condiţiile legii, iar Regulamentul de organizare şi funcţionare a acestui aparat şi salarizarea se stabilesc de către consiliul local, în condiţiile legii.

Este de menţionat că funcţia de secretar se regăseşte şi la nivelul consiliului judeţean. Astfel, consiliul judeţean şi al municipiului Bucureşti are un secretar numit de către **Departamentul pentru Administraţie Publică Locală, pe bază de concurs,** organizat potrivit legii. Secretarul este funcţionar public şi trebuie să aibă studii superioare juridice sau administrative. Secretarul nu poate fi membru al vreunui partid sau formaţiuni politice[91]

§ 6. Consiliul judeţean

1. Componenţa, alegerea şi constituirea

Consiliul judeţean este autoritate a administraţiei publice judeţene şi se compune din consilieri aleşi în condiţiile legii privind alegerile locale.

---

[91] În practica administraţiei active, precum şi în practica instanţelor de contencios administrativ, a apărut problema "autorităţii disciplinare" în cazul secretarului: poate primarul, calificat şef al administraţiei locale, respectiv preşedintele consiliului judeţean, calificat şef a administraţiei judeţene, să aplice sancţiuni disciplinare secretarului? Aceste semne de întrebare s-au ridicat, iar soluţiile diferite au fost posibile pe fondul golului legislativ, în baza noii Constituţii, cu privire la funcţia publică, probleme reţinute şi în **Comunicatul** Simpozionului de la Sibiu (21-22 octombrie 1994), cum se poate observă din partea finală a acestei lucrări. Este adevărat că până la intrarea în vigoare a **noului Statut**, Codul muncii se aplică şi funcţionarilor, dar numai în măsura în care prin Constituţie şi prin legi speciale post-revoluţionare nu s-a impus alt spirit. Este în afară de orice îndoială că la baza statutului juridic al funcţiei de **secretar local** sau **judeţean** stă altă filozofie decât cea a raporturilor juridice de muncă născute din invariabilul contract individual de muncă (teoria unicităţii izvorului juridic de muncă) încheiat între **angajat** şi **unitate**. Aici suntem în prezenţa unui raport de funcţie care izvorăşte înainte de toate din actul unilateral al **prefectului**, respectiv al Departamentului pentru Administraţie Publică Locală, autorităţi administrative care, logic, vor avea şi calitatea de autorităţi disciplinare. Legea a urmărit să-l pună pe secretar într-o situaţie de neutralitate faţă de **primar** şi, respectiv, **preşedintele** consiliului judeţean, desemnaţi prin joc politic şi care sunt oameni politici, întrucât secretarul este funcţionarul de carieră care veghează la respectarea legii. **A admite că primarul şi, respectiv, preşedintele consiliului judeţean poate aplica sancţiuni disciplinare secretarului, înseamnă a admite o soluţie contrară spiritului Legii nr.69/1991 şi a principiilor constituţionale evocate anterior** Primarul şi preşedintele consiliului judeţean nu pot decât să sesizeze autorităţile care au făcut numirea, singurele autorităţi disciplinare în actualul stadiu al legislaţiei.

Numărul consilierilor fiecărui consiliu județean se stabilește în raport cu populația județului, existentă la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, astfel: la 350.000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 37; între 350.001 și 500.000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 39 și la peste 500.000 locuitori ai județului, numărul consilierilor este de 45.

Constituția, în art.121 alin.2, menționează doar principiul alegerii consiliului județean, trimițând la lege, fără să spună și cum să fie această alegere: "Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii". În orice caz, legiuitorul constituant din 1991 s-a îndepărtat de spiritul tradițional, prezent până în reglementarea din 1936, potrivit căruia consiliul județean era alcătuit din **membri aleși și membri de drept**[92] Legea nr.70/1991 a imaginat un sistem de alegere indirectă a consiliului județean, fiecare județ constituind o circumscripție electorală. Alegerea consiliului județean se face de către un corp de electori în termen de 30 de zile de la constituirea consiliilor locale, iar corpul de electori este format din totalitatea consilierilor locali. Fiecare partid, formațiune politică sau coaliție de partide **care a obținut locuri în consiliile locale din județ** poate depune câte o listă de candidați, dar poate candida și consilierul local independent. Listele de candidați se depun la Comisia electorală de circumscripție județeană (formată din președintele tribunalului județean, ca președinte, 3 judecători și 11 reprezentanți ai partidelor), în termen de 10 zile de la constituirea ultimului consiliu local din județ. Desemnarea candidaților aleși se face după același sistem de scrutin ca în cazul alegerii consiliului local (metoda celui mai mare rest). Alegerile sunt considerate valabile dacă au participat la vot cel puțin două treimi din electori, în caz contrar este suficientă participarea doar a jumătate plus unu din electori. Constituirea consiliului județean se face în termen de 20 de zile de la data alegerii acestuia. Convocarea consiliului județean în ședință de constituire se face de către prefect. La constituirea consiliului județean se aplică în mod corespunzător și prevederile art.15-20 referitoare la constituirea consiliilor locale (incompatibilități, convocarea ședinței, validarea, jurământul, încetarea mandatului, formarea de comisii).

---

92 Potrivit art.75 din Legea administrativă din 27 martie 1936, membrii de drept, la rândul lor, erau de două categorii: a) cu drept de vot deliberativ și b) cu drept de vot consultativ. **În prima** categorie intrau: 1) primarul orașului (municipiului) de reședință a județului; 2) câte un reprezentant al Camerei de muncă și secțiilor profesionale, după recomandarea lor; 3) ultimul prefect ieșit fin funcțiune, dacă a administrat județul cel puțin 6 luni, iar în **a doua** intrau: 1) administratorul financiar; 2) revizorul școlar; 3) medicul uman și cel veterinar al județului; 4) directorul serviciului agricol; 5) directorul serviciului tehnic; 6) câte un protocreu al bisericii naționale și al bisericii minoritare cu cel mai mare număr de credincioși, de preferință cei cu reședința în capitala județului. Membrii de drept cu vot deliberativ erau numiți de către Ministerul de Interne.

2. Atribuțiile consiliului județean

Consiliul județean exercită următoarele atribuții principale:

a) coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean;

b) organizează și conduce serviciile publice județene și aprobă regulamentele de funcționare a acestora;

c) analizează propunerile făcute de comune și orașe, în vederea elaborării de prognoze economice sau pentru refacerea și protecția mediului înconjurător;

d) adoptă programe și prognoze de dezvoltare economico-socială a județului și urmărește realizarea acestora;

e) adoptă bugetul județean și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

f) stabilește orientările generale privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților, precum și amenajarea teritoriului;

g) administrează domeniul public și privat al județului;

h) asigură construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor de interes județean, precum și a drumurilor de legătură cu județele vecine;

i) alege, dintre consilieri, președintele, vicepreședintele și delegația permanentă a consiliului județean;

j) adoptă regulamentul consiliului;

k) aprobă statutul personalului din serviciile publice județene, organigramele și numărul de personal;

l) stabilește impozite și taxe județene, precum și taxe speciale pe timp limitat, în condițiile legii;

m) hotărăște înființarea de instituții și agenți economici de interes județean, precum și concesionarea sau închirierea de servicii publice județene, participarea la societăți comerciale, locația de gestiune sau servicii ale administrației publice județene;

n) numește și eliberează din funcție membrii consiliilor împuterniciților agenților economic, ce gestionează bunurile domeniului public de interes județean; urmărește și controlează activitatea consiliilor împuterniciților acestor agenți, pe perioada existenței lor, analizând trimestrial rapoarte ale acestora;

o) instituie norme orientative pentru regiile autonome sau pentru societățile comerciale pe care le înființează;

p) înființează instituții social-culturale și sanitare și asigură buna lor funcționare;

r) asigură condiții pentru organizarea și desfășurarea activităților științifice, cultural-artistice, sportive și de tineret;

s) atribuie, în condițiile legii, denumiri de străzi, piețe și unor obiective de interes local.

Consiliul județean îndeplinește și alte atribuții stabilite de lege.

3. Organizarea internă și funcționarea consiliului județean

Tradițional, în sistemul nostru, consiliul județean alegea un organism mai restrâns numit **delegațiunea județeană** sau **delegațiunea permanentă**, care uneori a fost condusă de un **președinte** ales, alteori chiar de **prefect**, numit constant "șeful administrațiunii județene". Ultima lege istorică cu caracter democratic, cea din 1936, a consacrat atât formula **delegațiunii județene**, cât și formula unui **birou al consiliului**. Astfel, în fiecare an, la prima sesiune ordinară, potrivit art.77 din lege, se alegea, prin vot secret, dintre consilierii aleși, **biroul consiliului** format din: președinte, doi vice-președinți, doi secretari, doi chestori, membrii comisiei de verificare, precum și din delegații în diferite comisii instituite prin lege. **Consiliul județean** se organiza, în interior, pe 5 comisii (a) administrativă, financiară și de control; b) de lucrări publice; c) economică; d) culte și învățământ; e) sanitară și asistență socială), iar fiecare comisie, dintre consilierii aleși, își alegea un **raportor**, care împreună formau **delegațiunea județeană**. Delegațiunea își alegea un **președinte** al cărui mandat expira odată cu încetarea mandatului delegațiunii, ea se întrunea la prefectură și lucra valabil cu trei membri, prezența prefectului sau a înlocuitorului său fiind obligatorie. Legea preciza clar că delegațiunea înlocuiește consiliul în intervalul dintre sesiuni și decide în locul său, având și anumite atribuții proprii (art.82).

Fără alte comentarii, observăm că **biroul** a fost înțeles ca o structură organizatorică internă, pe când **delegațiunea** ca o autoritate administrativă de **sine stătătoare**.

Legiuitorul din 1991 reiterează această tradiție într-o formă mai simplificată, oprindu-se numai la **delegațiunea permanentă**, dar aleasă după principiile **biroului consiliului**, cu precizarea că a imaginat și alegerea unui **președinte al consiliului județean forte**, practic o autoritate executivă, care este și președintele **delegației permanente.**

Delegația permanentă este formată din 5-7 consilieri, la care se adaugă președintele și vicepreședintele consiliului, aceștia din urmă fiind și președintele, respectiv vicepreședintele delegației permanente, ei se aleg dintre consilierii județeni, cu votul majorității acestora. Legea nr.69/1991 menționează că delegația

permanentă realizează conducerea operativă a treburilor administrației publice județene, aduce la îndeplinire hotărârile consiliului județean și exercită atribuțiile acestuia, cu anumite excepții. Mai mult, se arată că în exercitarea atribuțiilor sale, delegația permanentă emite **decizii**, care devin executorii "după ce au fost aduse la cunoștința persoanelor fizice și juridice interesate" (art.64 alin.2 din Legea nr.69/1991). Sunt aici, după cum ne-am exprimat anterior, argumente ce justifică calificarea **delegației permanente** ca **organ administrativ** distinct de **consiliul județean**, cu toate consecințele ce decurg din această calificare.

Consiliul județean, în ansamblu, se întrunește în ședințe ordinare o dată pe trimestru, dar se poate întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui, a cel puțin unei treimi din consilieri sau a delegației permanente. Convocarea se face de președinte cu cel puțin 10 zile înaintea ședințelor ordinare și cu cel puțin 3 zile înaintea ședințelor extraordinare. Convocarea se face în scris și se consemnează în procesul-verbal al ședinței, iar invitația la ședință va preciza ordinea de zi, data și locul desfășurării. În rest, se aplică aceleași reguli cu privire la funcționarea **consiliului local**, prevăzute de art.24 alin.5 (informarea locuitorilor asupra ordinii de zi), art.25 (cvorumul de ședință), art.26 (caracterul public al ședințelor), art.28 (aprobarea și modificarea ordinii de zi). În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul județean adoptă **hotărâri**, delegația permanentă emite **decizii**, iar președintele consiliului județean "emite dispoziții cu caracter individual", cum s-a arătat.

Reiterând o idee anterioară, ne exprimăm mari rezerve asupra oportunității și constituționalității acestei soluții. De vreme ce în Constituție se vorbește numai despre **consiliul județean**, ca autoritate a administrației publice, cum justificăm crearea, prin lege, a încă două autorități ale administrației publice: delegația permanentă și președintele? Constituția, în art.121 alin.2, face trimitere la lege în ceea ce privește fixarea condițiilor pentru alegerea și funcționarea consiliului județean, trebuie înțeles că ideea de **funcționare** presupune și crearea de noi organe?

Mai mult, președintele consiliului județean este calificat, în mod inexact, șeful administrației publice județene și răspunde de buna funcționare a administrației județului[93], de unde veritabilul război actual dintre el și prefect,

[93]Președintele consiliului județean îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale: a) conduce ședințele consiliului județean și ale delegației permanente; b) asigură executarea hotărârilor consiliului județean și a deciziilor delegației permanente; c) sprijină activitatea instituțiilor și a regiilor autonome de interes județean; d) exercită atribuțiile care revin județului în calitate de persoană juridică; e) exercită funcția de ordonator principal de credite; f) întocmește proiectul bugetului județean și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului; g) numește și eliberează din funcție personalul administrației publice județene, cu excepția secretarului; h) prezintă consiliului, anual sau ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la starea și activitatea administrației județului,

mai ales unde culorile lor politice sunt diferite, problemă reținută și în **Comunicatul** Simpozionului de la Sibiu.

§ 7. Prefectul și comisia administrativă-județeană

1. Atribuțiile și actele prefectului

După cum s-a menționat, megislația noastră a revenit la tradiția numirii de către Guvern a unui prefect la nivelul județelor, care apare atât ca reprezentant al Guvernului, pentru a exercita controlul de tutelă administrativă, cât și ca reprezentant al Guvernului pentru a coordona activitatea serviciilor publice statale de la nivelul județului. Legea noastră cere ca pentru a fi numit în funcția de prefect și, respectiv, subprefect, persoanele respective trebuie să aibă studii superioare și vârsta de cel puțin 30 de ani[94] Este de menționat că în perioada interbelică au existat reglementări care cereau pentru prefect condiția studiilor juridice superioare, fiind perioada în care s-a pus accent pe caracterul profesional în procesul de numire a prefecților. Soluția din Constituție și din Legea administrației publice locale se poate spune că este o soluție politică, prefectul ne apare ca fiind om politic, ce reprezintă Guvernul, **fiind de înțeles că el este supus regulii jocului politici, ca oricare membru al Guvernului.** Un nou Guvern are latitudinea de a confirma în funcție prefecții numiți de Guvern anterior, de a confirma numai o parte sau de a-i schimba integral. Oricare din aceste soluții, după părerea noastră, este constituțională și legală, aspecte pe care le-am relevat și în altă lucrare[95]. Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, potrivit legii, îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) asigură realizarea intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice;

b) exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale și județene;

---

precum și cu privire la starea economică și socială a județului. Președintele consiliului județean îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau încredințate de către consiliul județean. Rezultă de aici calitatea acestuia de autoritate administrativă distinctă, de altfel, legea vorbește în mod expres despre acte ale președintelui consiliului județean. Or, acte nu pot emite decât autoritățile, nu și titularii de funcții publice. După părerea noastră, modul în care este concepută și reglementată această autoritate, cum am arătat deja, ridică semne de întrebare sub aspectul constituționalității.

94 Prefectul și subprefectul nu pot fi deputați sau senatori, membri în consiliul județean și în consiliile locale sau primari și nu pot îndeplini o funcție de **reprezentare profesională** cu caracter național, o altă funcție publică sau o funcție ori activitate profesională salarizată în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale sau oricăror organizații ori unități cu scop lucrativ

95 A se vedea Antonie IORGOVAN, în Constituția României, comentată și adnotată, op.cit., pag.275.

c) avizează numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județe și în municipiul București;

d) dispune luarea măsurilor corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor, prin organele legal constituite;

e) răspunde, în condițiile stabilite de lege, de pregătirea și aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar; autoritățile militare și organele locale ale Ministerului de Interne au obligația să informeze pe prefect asupra oricăror probleme care poate avea importanță pentru județ;

f) prezintă anual, Guvernului un raport asupra stării generale economice, sociale, culturale și administrative a județului.

Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de Guvern.

Cât privește exercitarea funcției sale de **autoritate a controlului de tutelă administrativă,** legea, în redactarea inițială, cerea condiția ca prefectul să introducă acțiunea în contenciosul administrativ într-un termen de 10 zile de la adoptarea actului atacat (art.101 alin.2). După cum se poate observa din considerentele finale ale volumului Simpozionului de la Sibiu a propus modificarea legii și sub acest aspect, textul respectiv făcând, de altfel, obiectul unei excepții de neconstituționalitate (Dosar nr.84C/1994 la Curtea Constituțională).

În exercitarea atribuțiilor ce-i revin, prefectul emite **ordine,** legea stabilind că atunci când prin aceste acte administrative se stabilesc măsuri cu caracter tehnic, ele urmează să fie emise "după consultarea organelor sau serviciilor de specialitate" ale administrației de stat, fiind semnate și de conducătorii acestora. Ordinul prefectului devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică, prin afișare și publicare, dacă conține dispoziții normative, sau de la data comunicării, în celelalte cazuri.

Ca regulă, între prefect, pe de o parte, consiliile locale și județene sau primării, pe de altă parte, există raporturi de colaborare. Legea spune expres că "nu există raporturi de subordonare" (art.98 alin.2). Totuși, prefectul are obligația de a prezenta anual consiliului județean (municipiu București) o informare cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale, organizate în județ (municipiu București). Corespunzător, președintele consiliului județean și primarul localității de reședință a județului fac parte din comisia administrativă.

2. Comisia administrativă

În fiecare județ și în municipiul București se organizează, pe lângă prefecturi, **Comisia administrativă**[96] Comisia administrativă este compusă din: prefect, ca președinte, președintele consiliului județean sau, după caz, primarul general al municipiului București, primarul municipiului reședință de județ și conducătorii serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate la nivelul județului și al municipiului București.

Comisia se convoacă de prefect sau la cererea președintelui consiliului județean, respectiv al primarului general al municipiului București, **trimestrial și ori de câte ori este necesar**. La lucrările comisiei pot fi invitați primari ai localităților din județ, precum și orice **alte persoane a căror prezență este apreciată ca necesară**.

Comisia elaborează, anual, programul principalelor **lucrări și activități** din județ, respectiv din municipiul București, pe care îl comunică autorităților administrației publice locale și județene, precum și **serviciilor publice ale ministerelor și celorlalte autorități ale administrației centrale** organizate în județe și municipiul București. Comisia administrativă sprijină serviciile publice ale ministerelor și pe cele ale administrației publice județene.

În activitatea sa, Comisia administrativă **adoptă hotărâri**, prin vot deschis, care se semnează de președinte și **sunt obligatorii pentru serviciile publice ale ministerelor și celorlalte autorități centrale organizate în județe și în municipiul București. Lucrările comisiei administrative se realizează prin aparatul prefecturii.** Divergențele dintre serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județe și municipiul București și autoritățile administrației publice județene se soluționează de către Guvern.

---

[96]Legea administrativă din 27 martie 1936 vorbea despre **Consiliul de prefectură**, compus din șefii următoarelor autorități administrative locale: medicul primar sanitar uman, medicul veterinar al județului, administratorii financiari, inginerul șef al județului, arhitectul județului, revizorul școlar al județului, directorul serviciului agricol județean. Legea preciza, în art.91, alin.final, că atunci când apărea necesar puteau fi chemați la ședințe și: șeful Parchetului Tribunalului local, inspectorii diferitelor servicii ministeriale cu reședința în localitate, protoiereii bisericilor, președinții Camerelor secțiilor profesionale, silvicultorul cel mai înalt în grad din județ, comandantul legiunii de jandarmi, președinții comitetelor școlare, directorii școlilor de curs secundar, membrii delegației consiliului județean. **Consiliul de prefectură** era pus sub președinția prefectului și avea drept scop asigurarea "bunului mers a tuturor serviciilor din județ", armonizarea și coordonarea activității acestora, înlăturarea dificultăților ce s-ar ivi în aplicarea legilor și regulamentelor, "să asigure aplicarea reală a tuturor măsurilor luate de puterea centrală" (art.94 alin.1). Interesante erau și dispozițiile art.95 din lege, după care: "Consiliul colaborează cu prefectul și delegațiunea permanentă județeană la punerea în aplicare a legilor și regulamentelor și la confecționarea regulamentelor județene ce cad în atribuțiunea consiliului județean. Este, de asemenea, organul consultativ al prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale".

Din cele de mai sus rezultă că prin **Comisia administrativă** legiuitorul a înțeles să creeze un organism care să fie de natură "a armoniza" interesele naționale pe care le apără serviciile statale de la nivelul județean cu interesele locale, promovate de consiliile locale și consiliul județean. Este de reținut ideea după care **Comisia administrativă** apare ca un instrument tehnic la îndemâna prefectului, pentru a face administrația statului, mai exact, serviciile specializate ale statului la nivel județean, mult mai eficiente. În ceea ce privește rezolvarea problemelor cetățenilor din comune și orașe prin această structură, prin modul ei de organizare și funcționare, legiuitorul român a dorit să scoată în evidență o teză modernă a științei administrației, după care nu este de conceput realizarea unui serviciu public național, la nivel județean, făcându-se abstracție de preocupările, de aspirațiile, de condițiile și nevoile concrete.

Tocmai de aceea, cum s-a văzut, hotărârile Comisiei administrative sunt obligatorii numai pentru serviciile publice statale, nu și pentru serviciile publice organizate de consiliile județene sau, după caz, de consiliile locale.

Ideea de bază care stă la constituirea acestui organism, care, de altfel, a existat și în perioada interbelică, este ideea sprijinirii de către stat, a autorităților autonome locale și îndeosebi a modului în care, prin organele lor specializate, acestea prestează diferite servicii publice. Toată, însă, această activitate se circumscrie exclusiv în sfera activității tehnice administrative și nu în sfera politicului, de unde și competența Guvernului de a soluționa litigiile, care apar între serviciile publice ale ministerelor și cele ale autorităților prin care se realizează autonomia locală[97].

[97] În unele țări, chiar state unitare (ex.Bulgaria) asemenea litigii sunt date în competența Curții Constituționale, ceea ce scoate în evidență încărcătura politică a unei atari jurisdicții.

PARTEA A II-A
FUNCȚIA PUBLICĂ

CAPITOLUL I
NOȚIUNEA DE FUNCȚIE PUBLICĂ ÎN DREPTUL ROMÂNESC ȘI COMPARAT

§ 1. Terminologie și modalități de analiză a materiei

1. Considerațiuni terminologice

Noțiunea de funcție publică, tradițional, s-a impus ca o noțiune fundamentală a dreptului public, în principal, a dreptului administrativ, ea fiind strâns legată de noțiunea de activitate, autoritate, organ etc. S-a arătat că un organ de stat sau o autoritate publică, în general, structural, cuprinde trei elemente: a) competență; b) mijloace materiale și c) personal, iar personalul, la rândul său, este structurat pe compartimente, linii ierarhice și **funcții,** dintre care numai unele ne apar ca fiind **funcții publice**. Titularul unei funcții publice, într-o formulare generică, poartă denumirea de **funcționar public.**

Aceste idei se poate spune că reprezintă o constantă a doctrinei de drept public sau de știința administrației, motiv pentru care funcția publică apare ca fiind unul din elementele predilecte ale comparatiștilor și nu criterii de "comensurare" a legislațiilor țărilor integrate într-o formulă politică, cum ar fi Uniunea Europeană[1].Dacă trecem peste meandrele istoriei și ne oprim numai la expresiile actuale, vom reține că legislația și doctrina sunt dominate de expresia franceză **fonction publique,** precum și de cea britanică **civil service,** fără a se înțelege că cele două noțiuni se suprapun, ele mai degrabă apar ca noțiuni opuse, cea franceză evocând filozofia **etatică,** cea britanică evocând filozofia **liberală**[2]. Dincolo de expresiile specifice altor limbi (ex. **offentlichen Dienst** în germană; **functionario** în spaniolă și portugheză; **impiegato civile** în italiană etc.), doctrina și legislația, inclusiv de limbă engleză sau franceză, au folosit și folosesc și alte expresii, care în limba română ar fi: agent public, funcționar de stat, servitorul

[1]Avem în vedere, în special, lucrarea prof.Jacques ZILLER, Egalité et mérite, L'acces a la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne, elaborată sub egida Institutului European de Administrație Publică (cu sediul la Maastricht), publicată la Editura "Bruylant", Bruxelles, 1988. De același autor am cita și "Administrations comparées", indicată deja, care cuprinde un capitol intitulat "Personalul administrației" (pag.349-433). Facem precizarea că multe din informațiile cu privire la cele 12 țări (la data redactării) ale Uniunii Europene au fost preluate din această lucrare.

[2]Jacques ZILLER, op.cit., pag.350

coroanei, manager public (al cetății) etc. Ne referim, firește, la expresiile folosite pentru a evoca **genul** nu **specia**, pentru că, tot tradițional, s-au impus diferite noțiuni pentru a evoca diferite specii de funcții publice (ex. judecător, procuror, consilier, deputat, senator, ministru etc.), dintre care unele evocând un rang de demnitar al statului.

Această varietate terminologică, impusă încă din secolul trecut, a fost determinată de varietatea situațiilor în care intervine o funcție publică, în general, în administrația publică, în particular. Dacă una din dimensiunile administrației publice este satisfacerea nevoilor sociale prin prestarea de servicii publice și cum nevoile cresc odată cu gradul de civilizație, este lesne de înțeles că la sfera funcțiilor publice administrative existente, la un moment dat, mereu s-au adăugat altele, pe măsură ce viața punea administrația să prestèze noi și noi servicii, tot mai sofisticate, cibernetizate, robotizate, electronizate etc.

De aici o temă mereu actuală, nu numai de ordin terminologic, dar mai ales de conținut: "Ce este un funcționar?". Doctrina a consemnat dispute celebre[3] , legislația a făcut încadrări dintre cele mai surprinzătoare, dar toate acestea n-au făcut decât să pregătească terenul celor actuale, cum cele de azi pregătesc terenul viitoarelor reglementări naționale și europene, dacă este să ne oprim numai la continentul nostru. Este cert că fără acest efort infernal de doctrină, de jurisprudență și de reglementare nu am fi ajuns la principiile cardinale ale democrației și statului de drept de astăzi, care străbat reglementările statelor occidentale, în pofida tuturor varietăților terminologice și a soluțiilor dintr-un domeniu (serviciu) sau altul. Obiectivul fundamental al demersului nostru teoretic îl reprezintă explicarea acestor principii și analiza, prin prisma lor, a realităților de la noi, nu de puține ori dramatice, dacă ne referim fie și numai la faptul că la data redactării acestor rânduri Parlamentul încă nu a luat în discuție legea privind Statutul funcționarilor publici[4] .

---

[3]De pildă, Gaston JEZE îi considera și pe **soldați** funcționari publici, intrând într-o puternică polemică cu școala germană. Otto MAYER și LABAND, dar el a intrat într-o polemică și cu Leon DUQUIT, când au stabilit natura juridică a consilierilor comunali sau a unor experți temporari (ex.membrii unui juriu de expropriere), Jeze considerându-i și pe aceștia funcționari publici. Apoi, ce să mai vorbim de discuțiile din doctrină și meandrele jurisprudențiale de la noi, din perioada interbelică cu privire la: salariații stabilimentelor de utilitate publică, notarii publici, diurniști, preoți, jandarmi, medici, pădurarii statului, avocații statului, salariații diferitelor bănci, societăți, case, camere ori școli, respectiv la salariații care aveau diurnă ori, dimpotrivă, la persoanele care îndeplineau funcții onorifice (Vezi pentru o amplă analiză Jean H.VERMENLEN, Statutul funcționarilor publici, Institutul de arte grafice "Vremea", București, 1933, pag.7-115).

[4]Dată fiind situația aceasta, am fost obligați să concepem tratatea materiei ca o permanentă îmbinare a investigației istorice și de drept comparat cu cea de știința administrației, cu relevarea meritelor și scăderilor proiectului românesc actual, formulând în final și propuneri de **lege ferenda**. În felul acesta, sper, că am venit nu numai în întâmpinarea tinerilor care studiază funcția publică pe băncile facultăților, dar și legiuitorului. Trebuie să menționăm că am beneficiat, în formularea unor observații,

2. Tratarea materiei în cursurile universitare de la noi

Prof.**Paul Negulescu** consacră un capitol "Teoriei funcției publice"[5] , structurat pe trei secțiuni: a) Teoria funcției publice, b) Funcționarii publici și c) Statutul funcționarilor publici, care pleacă de la ideea, cum vom arăta, că funcția publică este indispensabilă serviciului public, fără de care nu este de conceput **dreptul de a comanda,** puterea publică. "Când se organizează un serviciu public, se stabilesc funcțiuni clasate în ordine de subordonare ierarhică, stabilindu-se pentru fiecare funcțiune atribuțiuni de putere publică, într-o anumită sferă de competență"[6] . Prof.**Erast Diti Tarangul**, cum am arătat în primul volum al lucrării noastre, consacră "Funcționarilor publici" o parte a tratatului[7] , structurat pe două capitole (I. Noțiunea și caracterul juridic al funcționarilor publici, II. Statutul funcționarilor publici), oprindu-se la următoarele mari probleme (paragrafe): Funcționarii publici și agenții angajați, Noțiunea de funcționar public, Caracterul juridic al funcționarilor publici, Noțiunea de statut al funcționarilor publici, Modul de recrutare a funcționarilor publici, Obligațiile funcționarilor publici, Disciplina funcționarilor publici, Drepturile funcționarilor publici, Încetarea serviciului[8] .

Prof.**Romulus Ionescu** analizează, într-un prim capitol, intitulat "Situația juridică a funcționarilor de stat", următoarele aspecte: normele juridice care reglementează situația funcționarilor de stat; disciplina muncii; drepturile și îndatoririle funcționarilor de stat; nașterea, modificarea și încetarea raportului de funcțiune de stat, iar în alt capitol stimularea și răspunderea funcționarilor de stat[9] , în timp ce un alt autor (Alexandru Negoiță) s-a mulțumit să preia concepția tratatului francez de știința administrației, analizând, în 1977[10] , următoarele teme mari cu privire la funcționarii din administrația de stat: formarea funcționarilor administrației de stat, funcționarul și cetățeanul, funcționarul

---

și de lucrarea "Review of draft romanian civil service law", întocmită, în februarie 1993, sub egida S.I.G.M.A (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), de către Guy BRAIBANT, Președintele Institutului Internațional de Științe Administrative și vicepreședinte al Consiliului de Stat din Franța, Anke FREIBERT, Publice Service Expert, ILO, Geneva, prof.Keith PATCHETT, University of Walls și Staffan SYNNERSTROM, SIGMA counsellor, Public Service.

[5]Este vorba de capitolul VII, care cuprinde aproximativ 90 de pagini din cele 623 ale primului volum.

[6]Paul NEGULESCU, Tratat de drept administrativ, vol.I, pag.521.

[7]Aproximativ 140 de pagini din 659, consacrate tratării efective a instituțiilor dreptului administrativ

[8]Erast Diti TARANGUL, Tratat de drept administrativ român, op.cit., pag.215-355

[9]Romulus IONESCU, Drept administrativ, op.cit., pag.184-206

[10]Lucrarea intitulată "Știința administrației", apărută la Editura Didactică și Pedagogică, a făcut obiectul unor discuții în coloanele revistei "Flacăra", fiind considerată un plagiat. Ea rămâne importantă, totuși, prin faptul că a adus în actualitate doctrina franceză.

administrației de stat și societatea; aprecierea, promovarea în muncă și responsabilitatea funcționarilor administrației de stat; conducătorul și ajutoarele sale în organele administrației de stat[11].

Prof. **Ilie Iovănaș** intitulează cap.V din cursul său "Cadrele administrației de stat" și-l structurează pe următoarele paragrafe: considerații generale, noțiunea funcției și funcționarului administrativ, clasificarea funcționarilor administrativi, recrutarea cadrelor aparatului administrativ, perfecționarea pregătirii cadrelor administrației de stat, relațiile sociale dintre cadrele administrației de stat și dintre acestea și cetățeni, aprecierea cadrelor administrației de stat, răspunderea cadrelor administrației[12].

---

[11] Se impune a sublinia că în lucrarea din 1981 autorul la care ne referim promovează o altă concepție logico-metodologică cu privire la materia "personalul administrației de stat", consacrând acesteia trei capitole (pag.151-193): cap.I - Funcțiile în organele administrației de stat și condițiile de exercitare ale acestora (noțiuni, legalitatea funcției, investitura legală a persoanei care exercită funcția, persoana care exercită funcția face parte din organul administrației de stat în calitate de încadrat în muncă la acest organ, condițiile de acces la funcțiile din administrația de stat, modurile de recrutare a funcționarilor de stat, recrutarea prin concurs); cap.II - Drepturile și obligațiile funcționarilor administrației de stat (drepturile funcționarilor, obligațiile funcționarilor, relațiile sociale reglementate juridic și rolul lor în administrația de stat, funcțiile și calitățile conducătorului unui colectiv de muncă din administrația de stat, aprecierea activității desfășurate de personalul administrației de stat); cap.III - Răspunderea funcționarilor administrației de stat pentru neîndeplinirea obligațiilor ce le revin în legătură cu exercitarea funcției îndeplinite (răspunderea disciplinară, răspunderea contravențională, răspunderea penală, răspunderea materială, răspunderea civilă).

Lucrarea lui Al.NEGOIȚĂ, deși este intitulată "Drept administrativ și elemente de știința administrației", era preponderent o "cercetare" în stilul specific autorului de știința administrației.

Una din cele mai profunde analize în "doctrina administrativă socialistă" ne oferă autorul polonez J.STAROSCIAK, lucrarea sa "Elemente ale științei administrației" fiind tradusă și în limba română, Editura Politică, București, 1967. Astfel, prof.Staroscіak consacră expres două din cele XI capitole ale lucrării sale aspectelor referitoare la "cadrele din administrația de stat": cap.VI "Problema selectării cadrelor pentru administrația de stat" (condițiile de lucru în organele administrației de stat, stabilizarea și formele juridice de numire a funcționarilor, gradul de solicitare a funcționarilor din administrația de stat, posibilitățile și limitele aprecierii calităților personale ale funcționarului din organele administrației, metodele de selecționare a candidaților, problematica pregătirii profesionale și a ridicării calificării funcționarilor din organele administrației) și cap.VII "Probleme ale politicii de cadre în organele administrației de stat" (promovarea în muncă, repartizarea funcționarilor, aprecierea funcționarilor, sancțiuni, evidențieri, disciplină, organizarea relațiilor în cadrul colectivului de lucru, rutina administrativă, intensitatea muncii și a odihnei, rolul serviciului de cadre).

Tangențial, aspectele referitoare la funcție și funcționar, îndeosebi la funcția de conducere, sunt analizate și în cap.IV al lucrării, intitulat "Conducătorul și consilierii lui" (explicații terminologice, calitățile conducătorului, autoritatea conducătorului, tipurile de conducere, supraîncărcarea cu sarcini a conducătorului, contactele personale de lucru ale conducătorului, înnoirea planificată a cadrelor de conducere, statul major ca una din formele organizatorice ale activității de consultare și de pregătire a măsurilor, premisele unei bune organizări a muncii de stat major, pag.178-275).

[12] Vezi Ilie IOVĂNAȘ, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, pag.173-198.

În ceea ce ne privește, am optat pentru o cercetare analitică a materiei funcției publice, structurând o parte din cursul publicat în 1986 pe următoarele capitole: Noțiunea de funcție publică, Delimitarea sferei și clasificarea funcționarilor, Recrutarea și încadrarea funcționarilor, Pregătirea profesională și ridicarea calificării, Aprecierea și promovarea funcționarilor, Răspunderea și responsabilitatea, iar în final am predat pentru un Statut al funcționarilor publici (Antonie IORGOVAN, în Antonie

3. Tratarea materiei în cursurile franceze

Referindu-ne, pentru început, la prof.Laubadere, reținem că partea din tratat consacrată "funcției publice" cuprinde două titluri: Bazele juridice ale funcției publice și, respectiv, Regimul juridic al funcției publice, fiecare structurat mai departe pe capitole și secțiuni[13].

Astfel, în primul titlu sunt analizate probleme de genul: compoziția și situația juridică a personalului administrației (caracterul eterogen al personalului, noțiunea de agent public, noțiunea de funcționar public), concepția modernă asupra funcției publice, natura juridică a situației funcționarilor - teoria situației legale și regulamentare, sursele juridice ale funcției publice, organizarea generală a funcției publice, tendințe ale concepției franceze asupra funcției publice, iar în titlul al doilea sunt tratate probleme ca: realizarea carierei funcționarilor (recrutarea, aprecierea și avansarea, pozițiile, încetarea definitivă a funcției), avantaje pecuniare ale funcției publice (remunerația funcționarilor, pensia de retragere), funcționarii și libertățile lor publice (libertatea cuvântului, libertatea de asociere etc.), obligațiile funcționarilor și sarcinile lor, statutul funcționarilor comunali, contenciosul funcției publice (jurisdicțiile competente, recursurile contencioase, efectele judecății).

În cursul Decanului Vedel, ca și în cel al prof.Rivero, care sunt cursuri cu caracter general, nu găsim părți, capitole etc. consacrate teoriei funcției publice, dar când se analizează răspunderea administrației pentru pagube, găsim și capitole de genul "La responsabilite des agents pour faute personnelle et ses raports avec la responsabilite de personnes publiques" (responsabilitatea agenților pentru faptele personale și raporturile acesteia cu responsabilitatea persoanelor publice). Este de menționat că în sistemul învățământului juridic din Franța în unele facultăți sau la unele specializări există un curs special de drept

---

IORGOVAN, Valentina GILESCU. Drept administrativ și știința administrației, T.U.B., 1986, pag.210-306).

[13]André de LAUBADERE, Droit administratif (traité élémentaire), vol.II, L.G.D.J., Paris, 1970, pag.11-115

Pentru modul de tratare a "funcției publice" de către știința administrației franceze a se vedea lucrarea deja citată "Administration publique" (autori Bernard GOURNAY, Jean Francois KESLER, Jeanne SINEK-PAYDESSAU), pag.350-450, unde materia este grupată pe trei capitole: Selecționarea funcționarilor (metodele nedemocratice, metodele democratice); Formarea funcționarilor (formația universitară, școli speciale și școli normale, E.N.A.); Cariera funcționarilor (noțiune, afectațiunea, mobilitatea, avansarea, pozițiile, cazurile de încetare definitivă a funcției).

Pentru modul de tratare a personalului administrației de stat în doctrina administrativă anglo-saxonă (americană) contemporană, vezi cu titlu de exemplu: George BERKLEY, Craft of Public Administration (Arta administrației publice), Allyn et Bacon, Ediția a II-a, Boston, 1978, pag.128 și urm.

administrativ, intitulat **Dreptul funcției publice** sau cursuri de știința administrației, specializate pe funcția publică[14].

§ 2. Evoluția reglementării cu privire la funcția publică

1. Scurt istoric privind reglementările din țările Uniunii Europene

După cum se arată în lucrările naționale, cât și în lucrările de drept administrativ comparat[15], în fiecare țară apuseană există tradiții ale funcției publice, care nu trebuie confundate cu apariția unui statut general. Se apreciază că prima țară din cele 12 care a adoptat un Statut general al funcției publice este Spania, prin legea din 1852, urmată de Luxembourg, printr-o lege din anul 1872 și Danemarca, în 1899. În Italia, primul statut al funcționarilor civili ai statului a fost adoptat la 22 noiembrie 1908, iar în Republica Irlanda prima lege privind funcția publică datează din anul 1922. Olanda și Belgia au adoptat prima lege privind funcționarii în 1929, iar Regulamentul general al funcționarilor din Regat în anul 1931[16].

Cât privește Germania, care are tradiții în ceea ce privește funcția publică încă din evul mediu, dacă ne referim numai la funcționarii pe viață, după prof.Jacques Ziller, prima lege privind codificarea generală a normelor funcției publice s-a adoptat de către regimul național socialist în 1937, menționând că a existat încă de la începutul secolului XIX, 1 iulie 1806, un **Cod bavarez al funcției publice** (Hauptlandespragmatik fur die Dienstverhaltnisse des Staatsdiener)[17]. Paradoxul legislativ din Germania se regăsește și în Franța, unde

---

[14]Pentru a înțelege aceste particularități este, credem, important mai ales pentru studenți, a menționa că învățământul superior din Franța are o structurare pe mai multe trepte, fiecare finalizându-se cu o diplomă ce atestă un anume statut academic, cu drepturile corespunzătoare. Astfel, o primă diplomă se oferă după doi ani, studii superioare generale, alta se oferă după trei ani, alta după patru ani, iar pentru doctorat sunt necesari 6 ani de studii. Așa se explică de ce, practic, în învățământul juridic numai primii doi ani sunt aproximativ identici, deja din anul al treilea încep "specializările", cu accente pe anumite "zone" ale dreptului sau, după caz, de interferență a dreptului cu științele politice, cu științele economice etc. De aici și denumirile diferite ale facultăților, multe facultăți cu profil juridic având chiar în denumire și alte informații decât cele care, tradițional, evocă acest profil, cum ar fi: Drept și relații internaționale, Drept și științe politice (ex. Aix-Marseille); Drept și științe economice (la cea din Paris este decan de onoare prof.Georges VEDEL etc. Mai mult, există la Paris și Universitatea de Drept, de Economie și de Științe Sociale unde, între alții, este prof.Jean RIVERO. Unul din centrele universitare în care există o specializare pentru administrația publică, cu accente pe funcția publică, este **Reims.**

[15]A se vedea Jacques ZILLER, Administrations comparées, op.cit., pag.368.

[16]Autorul citat remarcă în anul 1937, când în Belgia s-a adoptat Statutul general al agenților de stat, că Louis CAMM s-a inspirat din sistemul britanic (idem).

[17]J.ZILLER, op.cit., pag.368.. Fără a intra într-o polemică, reținem că aici este și o chestiune de percepție a **noțiunii de cod,** fiind știut că Frederic Wilhelm I și Frederic II au reușit să pună bazele unei administrații de stat, bazată pe funcționari capabili și devotați, cum am arătat și în primul volum al tratatului, iar principiile de organizare a administrației publice cu referiri și la funcționarii publici, au

tradiţiile funcţiei publice sunt cu mult anterioare Revoluţiei din 1789, iar Camere, în repetate rânduri, au studiat diferite proiecte (îndeosebi în anii 1879, 1885, 1909), dar primul **Statut al funcţiei publice** a fost adoptat de către regimul de la Vichy[18].

Grecia a adoptat primul Statut al funcţionarului public în anul 1951, fiind inspirat, după cum apreciază prof.Ziller, din statutul francez, din dreptul german şi din dreptul englez al funcţiei publice[19].

2. Evoluţia reglementării în ţara noastră până la Constituţia din 1923

În ţara noastră există, de asemenea, o bogată tradiţie în privinţa reglementării tuturor aspectelor referitoare la regimul funcţiei din administraţia de stat printr-un statut. Problema funcţionarilor publici, a "dregătorilor" a constituit întotdeauna o preocupare majoră pentru sistemele legislative şi de guvernare cunoscute de istorie, situaţie de la care n-a făcut excepţie legiuirile care au existat pe teritoriul patriei noastre.

Referindu-ne la legislaţia modernă se poate spune că o primă reglementare, cât de cât unitară, cu privire la funcţionarii administrativi se află în Regulamentele Organice.

Reformele legislative înfăptuite de Al.I.Cuza, între care adoptarea legii instrucţiunii, precum şi a legii cu privire la Consiliul de Stat, fireşte în baza principiilor statornicite prin Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris[20], au cuprins unele referiri, fie şi implicite, la funcţionarii din administraţia de stat. De

---

fost consacrate în **Codul general** din 1794. Apoi, despre un statut al funcţionarilor publici după unii autori, inclusiv de la noi, ar trebui vorbit de la legea din 1873, modificată în 1907 (Vezi D.BREZOIANU, Sisteme administrative contemporane, Universitatea din Bucureşti, 1987, pag.161).

[18]Această reglementare care, la fel ca şi cea germană, conţinea discriminări faţă de evrei şi femei, a fost abrogată imediat după Eliberare, adoptându-se în octombrie 1946, un statut general, care se află la originea reglementărilor actuale în vigoare.

[19]Jacques ZILLER, Administrations comparées, loc.cit. Autorul, cât priveşte Marea Britanie, arată că tradiţiile privind funcţia publică se regăsesc cu începere din anul 1870, după punerea în practică, de către Guvernul Gladstone, a ansamblului de recomandări formulate cu 17 ani mai înainte de către Sir Stafford Northcote şi Sir Charles Trevelyan, care au fost aplicate doar parţial până atunci. Se susţine că **Ordinul în Consiliu** din 1991 nu este decât un continuator al soluţiilor din 21 mai 1853 şi 4 iunie 1870, care prevedeau, potrivit tradiţiei britanice, aplicarea lor periodică şi regulată (expresia în engleză este: "from time to time").

[20]Acest Statut, după unii autori reprezintă prima Constituţie românească (I.MURARU, Drept constituţional, vol.I, T.U.B., 1982, p.77), după alţi autori, opinie la care ne-am raliat, caracterul de primă Constituţie scrisă română îl au Regulamentele Organice, chiar dacă au fost date de o putere străină. Mai mult, se poate susţine şi ideea, până la Regulamente, a unei constituţii cutumiare (Vezi Antonie IORGOVAN, Drept constituţional şi instituţii politice, op.cit., p.92-110 şi opiniile acolo citate).

altfel, cum se arăta în literatura de drept administrativ mai veche, Constituția lui Cuza stabilește principiul numirii "indivizilor", care sunt chemați să constituie organul executiv și să voiască în numele lui[21] . În realitate, conform art.7 din Statutul lui Cuza (din 1864), șeful statului numea pe membrii Corpului ponderator. Unele dispoziții cu privire la funcțiile publice sunt cuprinse și în Legea electorală din 1864, care face parte din Constituția lui Cuza. De pildă, în art.26 se arată că mandatul de deputat este "necompatibil cu funcțiile de miniștri, de membrii ai Curții de Casație, de procuror pe lângă curți și tribunale, de directori și șefi de secțiune la diferite ministere și prefecturi, de prefect și de subprefect, de șefi și de comisari de poliție, precum și de militari în serviciul activ". În ipoteza în care un deputat a primit o "funcțiune publică salariată", el se socotește "demisionat, nemaiputând să-și exercite mandatul său".

Constituția din 1866, în art.88, consacră principiul după care regele numește și revocă pe miniștrii săi, respectiv numește sau confirmă în "funcțiunile publice potrivit legii".

Astfel, în baza acestui text din Constituție au apărut o serie de legi speciale prin care se reglementau anumite sisteme după care statului urma să facă numirea în funcțiile publice respective.

Cu titlu de exemplu, reținem Legea Curții de Conturi, din 14 martie 1874, care în art.8 stabilea că președintele și membrii curții se numeau de Rege "după Lista de prezentațiune în număr îndoit, dată de Adunarea deputaților". De asemenea, și legea pentru organizarea judecătorească din aceiași perioadă, stabilea că pentru fiecare vacanță, Consiliul superior al magistraturii recomandă un număr de trei persoane (magistrați sau avocați), din care ministrul justiției numește pe unul (art.120).

Cât privește funcțiunile publice din administrația de stat sub imperiul **Constituției din 1866**, nu se poate vorbi despre o reglementare juridică unitară, deși doctrina românească era foarte clară în privința funcției publice încă de la 1904, odată cu apariția primei ediții a Tratatului de drept administrativ al prof.P.Negulescu, iar Constituția prevedea expres, în art.131 alin.5, adoptarea unei legi speciale "asupra condițiilor de admisibilitate și înaintare în funcțiunile administrației publice". O asemenea lege însă nu s-a adoptat.

Au mai trebuit să treacă încă 20 de ani de la apariția lucrării fundamentale a lui P.Negulescu până la adoptarea primului Statut al funcționarilor publici. Mai precis, la 19 iunie 1923, s-a adoptat Legea statutului funcționarilor publici ca urmare a principiilor stabilite prin Constituția din 1923.

---

[21] P.NEGULESCU, Tratat de drept administrativ, vol.I

3. Sinteză a reglementării funcției publice între 1923 și 1949

Astfel, în art.8 din Constituție, se precizează: "Nu se admite în stat nici o deosebire de naștere sau clase sociale.

Toți românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără osebire la dările și sarcinile publice.

Numai ei sunt admisibili în funcțiile și demnitățile publice, civile și militare.

Legile speciale vor determina statutul funcționarilor publici.

Străinii nu pot fi admiși în funcțiunile publice decât în cazuri excepționale și anumite statornicite de legi".

Art.37 din Legea statutului funcționarilor publici proclama principiul că nimeni nu poate fi numit într-o funcțiune publică decât pe baza unui examen de capacitate.

Este de menționat că această lege se referea la funcțiunile publice în general, nu numai la funcțiile publice administrative, ceea ce nu a împiedicat ca la 25 iunie 1924 să fie adoptată Legea pentru organizarea judecătorească, care prevede o serie de dispoziții speciale pentru "membrii ordinului judecătoresc".

Se poate spune că legea din 19 iunie 1923 reprezenta **dreptul comun pentru funcționarii publici,** la dispozițiile sale se recurgea ori de câte ori nu existau dispoziții speciale chiar în actele normative privitoare la "membrii ordinului judecătoresc". Pe de altă parte, dispozițiile sale nu se aplicau în cazul funcțiilor publice administrative pentru care existau reglementări speciale, așa cum era Legea contabilității publice ori legile speciale cu privire la corpul ofițerilor, corpul inginerilor tehnici, corpul inginerilor silvici, corpul agronomic, corpul veterinar, corpul arhitecților, corpul funcționarilor telegrafo-poștali etc., dintre care unele erau anterioare Constituției din 1923[22].

La 3 noiembrie 1923 a fost adoptat Regulamentul legii statutului funcționarilor publici care stabilește, în detaliu, regimul juridic al funcționarului public din administrația de stat (funcția, gradul, postul, clasa, cum se face numirea, pregătirea profesională, ierarhia administrativă, dreptul disciplinar, dreptul la pensie etc.[23].

Mai este de menționat că dispoziții cu privire la funcționarii din administrația centrală, la demnitari, erau prevăzute și în Legea din 2 august 1929

---

[22]Vezi asupra acestor legi speciale P.NEGULESCU, op.cit., p.532, nota nr.1.

[23]Vezi pe larg asupra acestui regim juridic P.NEGULESCU, op.cit., p.538 și urm.; J.VERMEULEN, Statutul funcționarilor publici, București, 1933.

pentru organizarea ministerelor[24] , iar cu privire la funcționarii din administrația locală, în Legea pentru unificarea administrativă, din 1925.

De asemenea, dispoziții foarte importante ce întregesc regimul juridic al funcției publice din administrația de stat românească, după adoptarea Constituției din 1923, se aflau și în Legea din 23 decembrie 1925 pentru contenciosul administrativ[25] .

Legea statutului funcționarilor publici din 19 iunie 1923 a rămas în vigoare, cu mici modificări, până la 8 iunie 1940, când s-a promulgat Codul funcționarilor publici[26] . Codul, după cum se preciza în art.3, se împărțea în două părți: Partea I conținea dispoziții pentru toți funcționarii publici din toate serviciile (condițiile generale de recrutare, drepturile și obligațiile, incompatibilitățile, ocrotirea familiei, concedii, pensii, asociații și case de credit) iar Partea a II-a se referea numai la funcționarii administrativi și funcționarii de specialitate cu excepția celor prevăzuți la art.49 (ex.corpul judecătoresc, ofițerii, corpul didactic, avocații, medicii, inginerii, preoții etc., care aveau legi speciale).

Acest cod a suferit numeroase modificări (numai în primul an de aplicare a suferit zece modificări), motiv pentru care în baza Legii din 7 februarie 1942, codul a fost republicat (în Monitorul Oficial din 10 martie 1942) cu o nouă numerotare a articolelor, fiind abrogat în mod expres după 23 august 1944, când s-a adoptat în această materie o reglementare nouă corespunzătoare noilor principii constituționale ce au fost consacrate printr-o serie de acte juridice, începând cu Decretul 1626/1944, de repunere în vigoare, cu unele modificări, a Constituției din anul 1923.

Astfel, la 22 septembrie 1946 se adoptă Legea nr.746, pentru Statutul funcționarilor publici, lege care cuprindea șase părți. Prima parte era consacrată dispozițiilor generale, partea a doua se referea la condițiile de încadrare, partea a treia era intitulată "Tratarea în serviciu" (drepturile funcționarilor, retribuții, indemnizații, pensionare etc.), partea a patra se referea la îndatoririle funcționarilor, partea a cincea conținea dispoziții speciale, iar partea a șasea, dispoziții finale și tranzitorii[27].

---

[24]Ex. art.3 preciza că Primul-Ministru și miniștrii intră în funcțiune după ce depun un anume jurământ în fața șefului statului, iar subsecretarii de stat depuneau același jurământ înaintea Primului-Ministru etc.

[25]Așa, de ex., art.107 arăta că funcționarii care au făcut acte ilegale sunt răspunzători față de particularul vătămat.

[26]Vezi pe larg asupra regimului juridic al funcționarilor publici stabilit prin acest Cod: E.D.TARANGUL, op.cit., p.259 și urm.

[27]Vezi pe larg asupra caracterizării acestui act normativ în doctrina de specialitate a vremii, C.RUDESCU, Gh.MARCHIDAN, Statutul funcționarilor publici și statutul salariaților comunali, Comentariu doctrinar și jurisprudențial, București, 1947.

Această lege a fost, însă, abrogată după trei ani, prin Decretul nr.418 din 16 noiembrie 1949, pe fondul preocupărilor privind adoptarea primului Cod al muncii.

Din cele de mai sus rezultă că în România din 1923 şi până în 1949, funcţionarii publici au avut un statut legal unitar, situaţie ce se regăsea şi în alte ţări europene, cum s-a arătat.

4. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1949-1989

Realităţile politice prin care a trecut România după cel de-al doilea război mondial, ca de altfel toate ţările ce au intrat în sfera de dominaţie a imperiului sovietic, urmare a înţelegerilor de la Yalta, nu au putut rămâne fără efect în ceea ce priveşte reglementarea funcţiei publice. Se conturase teza după care funcţionarii, printr-un atare statut, au apărut ca o castă privilegiată, care a fost un instrument în mâna burghezo-moşierimii pentru exploatarea muncitorilor şi ţăranilor. Cum puterea fusese luată de comunişti, care au şi impus o primă Constituţie socialistă a ţării şi trebuia instaurată dictatura proletariatului, este uşor de înţeles că o atare ideologie nu se mai concilia cu teza unui drept la carieră al funcţionarului public, cu principiul profesionalismului şi garantării stabilităţii în funcţie prin contenciosul administrativ şi altele asemenea, impuse cu atâtea eforturi şi la noi în perioada interbelică. Funcţia publică, în mod clar, trebuia politizată, iar în funcţii publice trebuiau să ajungă reprezentanţi ai fostelor clase oprimate, devenite "clase conducătoare" în noul regim, neavând relevanţă dacă se pricepeau sau nu.

A fost una din cele mai tragice perioade din istoria noastră, practic în perioada stalinistă a fost distrusă fizic întreaga clasă politică a ţării şi întregul aparat funcţionăresc al statului, de la Guvern şi până la gardul comunal. Aşa se explică că nici una din cele trei constituţii socialiste nu a cuprins nici o referire cu privire la funcţia publică, această noţiune, ca şi multe altele (putere publică, domeniu public etc.) s-a considerat că a devenit desuetă, funcţionarii publici dobândind statutul de "om al muncii", supus aceloraşi principii juridice ale **Codului Muncii** şi angajaţi în lupta de lichidare a exploatării omului de către om şi de construire a socialismului[28]. De altfel, art.2 din primul Cod al Muncii, care a intrat în vigoare în 1950, prevedea foarte clar: "Codul muncii se aplică, pe de o

[28]De pildă, în finalul Preambulului Constituţiei din 1952 se menţiona că ea consacră rezultatele obţinute până atunci "de oamenii muncii, în frunte cu clasa muncitoare, în opera de construire a societăţii socialiste în ţara noastră", iar în art.2 alin.2 din Constituţia din 1965 se menţiona: "Puterea poporului se întemeiază pe alianţa muncitorească-ţărănească. În strânsă unire, clasa muncitoare - clasă conducătoare în societate -, ţărănimea, intelectualitatea, celelalte categorii de oameni ai muncii, fără deosebire de naţionalitate, construiesc orânduirea socialistă, creând condiţiile trecerii la comunism".

parte, organelor şi instituţiilor de stat, întreprinderilor şi organizaţiilor economice ale statului, organizaţiilor cooperatiste şi celor cu caracter obştesc, precum şi persoanelor fizice şi juridice din sectorul particular, care folosesc munca salariată". Este adevărat, în art.25 se admitea posibilitatea adoptării pentru anumite categorii de raporturi juridice de muncă, a unor reglementări speciale, dar, evident, ca regimuri speciale de dreptul muncii nu de drept administrativ. Oricum, cât a fost în vigoare acest act normativ nu s-a pus problema unei reglementări speciale pentru raporturile de funcţie publică.

Codul Muncii, ulterior, în vigoare şi astăzi, evident, cu modificările expres şi implicite ulterioare, în primul rând determinate de intrarea în vigoare a noii Constituţii, a venit cu o soluţie mai nuanţată, punând problema, în art.61, alin.2, a unui **Statut general al personalului din aparatul de stat**[29].

În pofida argumentărilor din literatura de specialitate, un statut general al funcţionarilor din administraţia publică nu s-a adoptat până la Revoluţie, în schimb au fost adoptate, prin lege, statute disciplinare sau profesionale pentru diferite domenii (ex. cercetare, energie electrică, sistemul bancar, transportul CFR, poştă şi telecomunicaţii etc.[30], multe în vigoare şi în prezent.

În concluzie, regimul funcţiei publice, în toată această perioadă a fost topit în regimul contractului de muncă, aplicându-se Codul muncii şi celelalte reglementări cu caracter general[31], iar pentru anumite sectoare au fost acceptate şi reglementări speciale, fără a ieşi din regimul contractual.

Partea comică a situaţiei este dată de faptul că cele mai importante funcţii publice din stat, prevăzute de Constituţie nu apăreau, sub aspectul elementelor ce conturează regimul raportului de muncă, în nici o lege, deşi Legea nr.57/1974 a avut pretenţia că reglementează "Nomenclatorul unic al funcţiilor tehnice,

---

[29]Alături de alţi autori (ex.Maria FLORESCU, Statutele profesionale în R.S.România, Editura Academiei, Bucureşti, 1985, p.38), am interpretat şi noi că textul din Codul Muncii trebuie interpretat în spiritul său şi nu în litera sa, în realitate trebuiau elaborate mai multe statute pentru diferite categorii de funcţionari publici, schiţând un ante-proiect pentru un Statut al funcţionarilor publici din administraţia de stat (Antonie IORGOVAN, în Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, 1986, p.306-309; ib., Spre un statut al funcţionarilor din administraţia noastră de stat. Propuneri de lege ferenda, în Analele Universităţii din Bucureşti, 1985, p.86-88. A se vedea pentru propuneri de acest gen şi M.T.OROVEANU, Consideraţii privind necesitatea, principiile şi conţinutul unui statut al funcţionarilor din administraţia de stat, în S.C.J.nr.3/1978, p.269-276. Maria FLORESCU, op.cit., p.28-40, Andrei POPESCU, Dreptul muncii. Statutele profesionale şi disciplinare ale personalului muncitor, T.U.B., 1986, p.126-130.

[30]Vezi asupra acestor regimuri speciale Maria FLORESCU op.cit., pag.41 şi urm., Ion Traian ŞTEFĂNESCU, Disciplina muncii şi răspunderea disciplinară, Editura Academiei, Bucureşti, 1979, p.131 şi urm., Andrei POPESCU, op cit., p.130 şi urm.

[31] Ne referim, de pildă, la Legea nr.12/1971, privind încadrarea şi promovarea în muncă a personalului din unităţile socialiste de stat, Legea nr.1/1970 privind disciplina muncii, legile privind salarizarea etc.

economice, de altă specialitate, administrative de deservire şi de pază", din întreaga societate, aspecte la care ne-am referit şi în lucrarea noastră din 1986[32].

Mai este de menţionat că pentru judecători, procurori şi cadrele militare s-au menţinut statute speciale, dar înţelese tot ca reglementări ale unor "raporturi de muncă".

§ 3. Constituţionalitatea şi legalitatea funcţiei publice în Uniunea Europeană

1. Reflectarea funcţiei publice în Constituţiile ţărilor Uniunii Europene

Raportându-ne la ţările care au constituţii scrise se poate spune că în fiecare se găsesc principii ale funcţiei publice, motiv pentru care în lucrările de drept public comparat, mai exact de drept public comunitar, se discută foarte clar despre "bazele constituţionale ale funcţiei publice". Este adevărat, numărul articolelor din constituţie ce se referă la funcţia publică diferă de la o ţară a Uniunii la alta, la fel diferă şi tehnica ori conţinutul reglementării, nu trebuie uitat că unele constituţii au fost adoptate în primele decenii ale secolului trecut (ex. Constituţia Norvegiei în 1814, a Belgiei în 1831) iar altele în ultimele decenii ale secolului nostru (ex. Constituţia Olandei în 1983)[33], dar nu se poate contesta că asemenea reglementări nu există.

Prima problemă care i-a preocupat pe legiuitorii constituanţi a fost stabilirea **competenţei** pentru fixarea regulilor aplicabile funcţiei publice. Din acest punct de vedere, constituţiile ţărilor din Uniunea Europeană se împart în două mari categorii: a) constituţii care dau această competenţă exclusiv "puterii legislative" şi b) constituţii care partajează competenţa între legislativ şi executiv.

Reţinem pentru prima categorie, ca reglementări exprese: art.27 alin.1 şi 2 din Constituţia Danemarcei, art.73 pct.8, art.74 alin.1 şi art.75 pct.1 din Constituţia Germaniei[34], art.103 din Constituţia Greciei, art.103 alin.3 şi art.149

---

[32]Antonie IORGOVAN, în Drept administrativ, 1986, p 233-234

[33]A se vedea asupra rolurilor constituţionalităţii, ca şi asupra datei apariţiei principalelor constituţii europene în vigoare lucrarea noastră de drept constituţional (apărută la Editura "Galeriile J.L.Calderon", Bucureşti, 1994), pag.49-53, 154-159.

[34]Art.75, aşa cum a fost modificat prin Legea federală din 12.V.1969 şi Legea federală din 18.III.1971 are următoarea redactare: "In rezerva condiţiilor prevăzute la art.72, Federaţia are dreptul de a edicta reglementări generale privind:

1. Statutul persoanelor în serviciul funcţiei publice a landurilor, comunelor şi a altor organisme de drept public, în măsura în care art.74 nu stipulează altceva;

1.a.Principiile generale ale învăţământului superior;

2. Statutul general al presei şi industriei cinematografice;

3. Vânătoarea, protecţia parcurilor naturale şi peisajelor;

4. Repartiţia pământurilor, amenajarea teritoriului şi regimul apelor;

alin.1 şi 18 din Constituţia Spaniei[35] , art.97 alin.1 din Constituţia Italiei, art.168 alin.1 lit.u din Constituţia Portugaliei. Tot în această categorie intră şi Republica Irlanda, respectiv Ducatul Luxembourg, dar aici este vorba de o recunoaştere tacită de către constituant a supremaţiei legii în materia statutului funcţiei publice. Se ştie că separarea Republicii Irlanda de tradiţia britanică, prin votarea Constituţiei, în 1937, în vigoare şi astăzi, s-a fundamentat, strict juridic vorbind, pe **Civil Service Regulation Act**, votat de Parlament cu 13 ani înainte; iar în Luxembourg s-a impus regula adoptării statului prin **lege** încă de la 1872.

Dacă ne raportăm la viitoarea formulă a Uniunii, atunci vom reţine că doar Norvegia nu ar putea fi încadrată în această categorie. Astfel, în art.10 din Cap.XI al Constituţiei Suediei găsim următoarea redactare: "Dispoziţiile care reglementează statutul funcţionarilor de stat în alte privinţe decât cele prevăzute în prezenta Constituţie vor fi enunţate prin lege", de asemenea, art.21 din Constituţia Austriei dispune: "Statutul, inclusiv sistemul de plată şi statutul disciplinar al funcţionarilor Federaţiei şi land-urilor care îndeplinesc funcţii oficiale este reglementat conform unor principii unitare de către legislaţia federală".

În această categorie intră şi art.65 din Constituţia Finlandei, care în urma modificării din 6.11.1970 precizează: "Clauzele statutului funcţionarilor pot fi stabilite prin convenţia colectivă conform prevederilor legii", neadmiţându-se ca acest cadru de principiu să fie stabilit de executiv, aşa cum în 1993 s-au reglementat lucrurile şi în Italia.

Trebuie, deci, să facem o distincţie între **competenţa legiuitorului** sau, după caz, a **executivului** de a reglementa materia funcţiei publice, fie la nivel de detalii, pe de o parte şi **posibilitatea de a stabili reguli ale funcţiei publice prin contractul colectiv de muncă,** pe de altă parte. Vom spune că în ţările în care regulile contractuale vin în limitele admise de legiuitor funcţiei publice i se aplică

---

5. Declaraţiile de sejur şi identitate". Dacă ne raportăm şi la art.74 din Constituţia Germaniei, vom reţine că la alin.1 formularea vizează adoptarea de legi federale şi cu privire la funcţionarii din sistemul justiţiei, al penitenciarelor, al notariatelor şi birourilor de consultare juridică.

[35]Textul art.103 alin.3 este cât se poate de edificator:"Legea stabileşte statutul funcţionarilor publici şi reglementează accesul la funcţia publică, conform principiilor meritului şi capacităţii, ea defineşte condiţiile speciale în care funcţionarii pot exercita dreptul sindical, sistemul de incompatibilitate şi garanţiile de imparţialitate în exercitarea funcţiilor lor". Art.149 din capitolul "Despre comunităţile autonome" vine să precizeze care sunt materiile în care competenţa exclusivă aparţine statului, iar la alin.1 se reţine principiul egalităţii ce vizează şi funcţia publică: "Reglementarea condiţiilor fundamentale care garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor şi în îndeplinirea îndatoririlor constituţionale", iar la alin.18 se reia ideea statutului: "Bazele regimului juridic al administraţiilor publice şi a regimului statutar al funcţionarilor lor care, în orice caz, vor garanta administraţiilor un tratament comun; procedura administrativă comună, sub rezerva particularităţilor ce decurg din organizarea proprie a comunităţilor autonome...".

un **regim mixt**, legal şi contractual. Desigur, regulile contractuale pot interveni şi în limitele impuse de executiv dacă, potrivit Constituţiei, aceasta poate instrumenta normativ în această materie.

Partajarea competenţei între legiuitor şi executiv apare în Belgia (art.29, art.66 alin.2 din Constituţie), în Regatul Unit (unde prerogativele regale - **royal prerogative** -, recunoscute ca o convenţie constituţională cuprind şi puterea de a stabili reglementări cu privire la funcţia publică)[36] , în Olanda (art.72 din Constituţie, aşa cum a fost revizuit în 1982), în Franţa (art.34 şi 37[37] din Constituţie), precum şi Norvegia (art.16, care dă dreptul Regelui de a hotărî asupra funcţiilor publice şi art.21, care dă dreptul Regelui de a numi, după consultarea Consiliului de Stat, pe toţi înalţii funcţionari civili, ecleziastici şi militari).

Majoritatea Constituţiilor reglementează principiul egalităţii admisibilităţii în funcţii publice, precum şi al autonomiei în exerciţiul funcţiei publice (ex.art.27 şi 30 din Constituţia Regatului Danemarca, art.103 şi 104 din Constituţia Greciei, art.103 alin.3 citat deja, din Constituţia Spaniei, art.97 şi 98 din Constituţia Italiei, art.269 şi 271 din Constituţia Portugaliei[38] etc.), iar unele Constituţii şi principiile generale de acces pentru funcţiile publice (ex.art.92 din Constituţia Norvegiei[39], altele prevăd scopurile activităţilor publice, care sunt şi ale

---

[36]Cum se arată de către prof.Jacques ZILLER nu trebuie înţeles că în Belgia şi Regatul Unit Parlamentul nu are puterea de a legifera în materia funcţiei publice, fiindu-i interzisă intervenţia, ci că el nu poate decide asupra unei reglementări de ansamblu, pentru că tradiţional competenţa de drept comun aparţine executivului. Parlamentul are, aşadar, o competenţă de atribuţie (Jacques ZILLER, Administrations comparées, op.cit., p.363).

[37]Potrivit art.34 din Constituţia Franţei, legea stabileşte, între altele, şi "garanţiile fundamentale acordate funcţionarilor civili şi militari de stat", lăsând să se înţeleagă că celelalte aspecte ale funcţiei publice sunt de natură reglementară, cum precizează art.37:"materiile altele decât cele din domeniul legii au un caracter reglementar".

[38]Cu titlu de exemplu, spre o mai completă informare a studenţilor, reproducem doar art.269 din Constituţia Portugaliei (intitulat "Regimul funcţiei publice"): "În exercitarea funcţiilor lor, funcţionarii administraţiei publice şi ceilalţi agenţi ai statului şi ai altor instituţii publice sunt exclusiv în serviciul interesului public, aşa cum este definit în termenii legii, de către organele competente ale administraţiei.

2. Funcţionarii administraţiei publice şi ceilalţi agenţi ai statului şi ai celorlalte instituţii publice nu pot fi prejudiciaţi sau avantajaţi, în virtutea exercitării funcţiilor lor, în ceea ce priveşte drepturile politice prevăzute de Constituţie, în special dreptul la opţiune de partid.

3. În procedura disciplinară învinuitului i se garantează ascultarea şi apărarea.

4. Nu este permisă cumularea de servicii sau funcţii publice, afară de cele admise expres prin lege.

5. Legea stabileşte incompatibilităţi între exercitarea serviciilor sau funcţiilor publice şi alte activităţi".

[39]Textul are următoarea redactare: "În posturi oficiale superioare în stat pot fi numiţi numai cetăţeni norvegieni, bărbaţi sau femei, care vorbesc limba ţării şi care, în acelaşi timp: a) fie s-au născut în Regat din părinţi care atunci erau supuşi ai Statului; b) fie s-au născut într-o ţară străină din părinţi norvegieni care atunci erau supuşi ai unui alt stat; c) sau după aceea au trăit timp de 10 ani în Regat; d) sau au fost naturalizaţi de către Starting.

funcțiilor publice (ex. art.2 alin.2 și 3 din Constituția Suediei[40], altele prevăd garanții specifice pentru funcționarii în exercitarea anumitor drepturi (ex.art.7 alin.2 din Constituția Austriei[41] , altele reglementează problema răspunderii funcționarilor publici, cum am arătat și în volumul anterior[42] , ca să nu mai vorbim că unele constituții au un capitol special consacrat funcțiilor publice (ex.Cap.X din Constituția Finlandei)[43].

2. Reglementări statutare în țările Uniunii Europene

Dacă prin **Statutul funcționarilor publici** înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează "dreptul comun al funcției publice", atunci se poate susține că în fiecare din cele 12 țări există un **Statut**, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit "Statutul general al funcției publice"[44] .

Cercetarea legislației și a doctrinei ne oferă posibilitatea să susținem că **regula** o reprezintă existența unor **coduri** sau **statute**, cu rol de drept comun a funcției publice. Astfel, urmând un criteriu alfabetic, vom reține că în **Belgia** este în vigoare cu numeroase modificări Decretul-Regal din 2 octombrie 1937, care

---

Alte persoane pot fi numite, totuși, ca profesori la universitate și la alte institute de învățământ superior, ca medici și consuli în străinătate".

[40]"Bunăstarea personală, economică și culturală a persoanei particulare va trebui să constituie obiectul primordial al activităților publice. Autorității publice îi revine în mod special obligația de a asigura dreptul la muncă, la locuință și la instruire și de a acționa în favoarea prevederii și securității sociale și a unui cadru favorabil al vieții.

Autoritatea publică va trebui să acționeze pentru ca ideile democratice să exercite o acțiune directoare în toate domeniile societății. Ea va trebui să asigure aceleași drepturi bărbaților și femeilor și să protejeze viața privată și familială a persoanelor particulare".

[41]"Funcționarilor publici, inclusiv membrilor armatei federale, li se garantează exercițiul liber al drepturilor lor politice".

[42]Vezi vol.III pag.296-299 (ediția din 1993).

[43]Capitolul cuprinde 10 articole (art.84-93) și are în vedere: **condiții generale** (numai cetățenii finlandezi, se admit străini doar în posturi tehnice, în învățământ sau în posturi mărunte de funcționari la ambasade); condiția verificării capacității; condiția aptitudinilor și loialității ("Aptitudinea, capacitatea și virtutea civică dovedită formează bazele generale ale numirii în funcțiile publice"); competența de a numi a Președintelui Republicii (art.87); numirea judecătorilor (art.97); numirile în administrațiile centrale, în administrațiile locale, la universități: principiul stabilității și inamovabilității și regimul răspunderii: "Orice funcționar răspunde pentru măsurile pe care le-a luat sau le-a aprobat în calitate de membru al unui organ administrativ colectiv. Raportorul răspunde pentru decizia luată pe baza raportului său, în eventualitatea în care în procesul verbal nu figurează opinia sa divergentă.

Oricine a suferit o atingere în drepturile sale sau un prejudiciu oarecare ca urmare a unei măsuri ilegale sau a neglijenței unui funcționar, are dreptul să solicite ca acesta să fie condamnat și să plătească despăgubiri, cerând punerea sa sub acuzare, potrivit prevederilor legii.

Reglementări speciale stabilesc dacă și în ce măsură statul este responsabil pentru daunele cauzate de către un funcționar" (art.93).

[44]Vezi în acest sens R.CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2, 6-e édition, Montchrestien, Paris, 1992, pag.67.

este întregit cu Legea din 20 februarie 1990 şi Decretul-Regal din 22 noiembrie 1991, iar în Danemarca există Legea din 18 iunie 1969, completată cu numeroase texte de aplicare, cum ne informează unul din autorii citaţi[45].

Franţa are o situaţie specifică, "statutul general al funcţionarilor" este dat de patru legi: Legea din 13 iulie 1983, care are ca obiect reglementarea **drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor**, Legea din 11 ianuarie 1989, referitoare la **funcţia publică de stat**, Legea din 26 ianuarie 1984, referitoare la **funcţia publică teritorială** şi Legea din 9 ianuarie 1986, care se referă la **funcţia publică din spitale**[46].

În Germania coexistă Legea relativă la funcţia publică federală, din 14 iulie 1953, cu Legea relativă la drepturile funcţionarilor publici, din 1 iulie 1957, la care, firesţe, se adaugă legislaţiile land-urilor. **Irlanda,** cum s-a arătat, înainte de adoptarea Constituţiei (1937), pentru a marca separaţia de tradiţia britanică, Parlamentul, încă din 1924, a votat **Civil Service Regulation Act**, care a fost întregit, în 1956, cu **Civil Service Regulation Act.**

Grecia are în vigoare un Cod al funcţionarilor din 1977, care este, însă, întregit, mai ales în domeniul recrutării funcţionarilor de foarte numeroase decrete, fiind de reţinut că, în 1992, a fost constituită o **Comisie de codificare a dreptului funcţiei publice.**

Italia are o lege-cadru (din 29 martie 1983), care fixează principiile repartizării competenţei în materia funcţiei publice între legiuitorul naţional, consiliile regionale şi partenerii sociali. Cum ne informează autorul francez citat, numeroase dispoziţii, în fond, fac obiectul unor acorduri **între stat** şi **sindicatele funcţionarilor.** Cât priveşte agenţii de stat, există un **Statut general** din 10 ianuarie 1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli

---

[45]J.ZILLER, Administrations comparées, op.cit., pag.366. A se vedea pentru o analiză comparativă şi lucrarea colectivă, coordonată de prof.Ch.DEBBACH, L'administration publique en Europe, C.N.R.S., Paris, 1988.

[46]Mai există şi reglementări specifice, iar pensionarea este cuprinsă într-o reglementare unică pentru întregul sistem al funcţiilor de stat. Funcţionarii de stat în Franţa reprezintă 2/3 din totalul funcţionarilor, adică mai mult de 2 mil. şi jumătate din 4 milioane (Guy BRAIBANT, Le droit administratif français, Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1982-1983, pag.363). Pentru a ne contura o imagine comparativă reţinem câteva date şi din alte ţări: în Irlanda, funcţionarii publici propriu-zişi **(civil service)** sunt în jur de 29000, la care se adaugă **poliţia** (peste 11000), funcţionarii **din învăţământ** (inclusiv cadrele didactice, aproximativ 52000), agenţii stabilimentelor autonome de stat (în jur de 7000), agenţii autorităţilor locale (în jur de 26000), agenţii sistemului spitalicesc (aproape 59 de mii), plus cei încadraţi în forţele armate. În Olanda, agenţii de stat sunt în jur de 148500, învăţământul cuprinde peste 291000, poliţia în jur de 31000, magistratura în jur de 1500, colectivităţile locale peste 197000, asociaţiile de servicii publice peste 122000, provinciile peste 16000, iar alte autorităţi (waterchappen) în jur de 7600. Dacă ne raportăm numai la Olanda, trebuie să reţinem că din totalul funcţionarilor (agenţilor) publici (peste 800000) numai 10% au **contract de drept privat** (J.ZILLER, op.cit., p.358).

impiegati civili dello stato). Este de menționat că în baza abilitării legislative din 23 octombrie 1992, referitoare la "raționalizarea organizării administrației publice și la revizuirea reglementărilor în materie de salariați publici", **Guvernul Amato** a adoptat Decretul-Lege din 3 februarie 1993, cunoscut sub numele de "decretul privatizării funcției publice", care, cum se exprimă specialiștii, constituie o veritabilă revoluție juridică, întrucât consacră principiul trecerii de la **reglementarea unilaterală** a funcției publice, la convențiile colective negociate, între un agent autonom, reprezentant al autorității publice și sindicatele agenților publici[47]. În **Luxembourg** există o Lege din 16 aprilie 1979, care "fixează statutul general al funcționarilor de stat", dar ea este completată cu alte legi, cum ar fi cele referitoare la mobilitatea funcționarilor (din 1986 și 1991), precum și cu "un mare număr" de regulamente ale Marelui Duce" (Ziller, pag.367). În **Olanda,** unde primul statut a fost adoptat în 1899, deși are o Constituție relativ recentă (1983)[48], sunt menținute în vigoare dispozițiile de ordin general din perioada interbelică: **Legea cu privire la funcționari** din 12 decembrie 1929 și **Regulamentul general pentru funcționarii regatului** din 12 iunie 1931[49]. În fine, în **Spania,** Statutul general din **7 februarie 1964** a fost modificat substanțial și pus în acord cu noua Constituție (1978), prin legile din 2 august și 26 decembrie 1984, care au reprezentat bazele pentru reglementările în materie ale **Comunităților autonome**, începând cu 1985.

Într-o situație de excepție de la această **regulă**, se află **Portugalia**, unde Statutul funcționarilor publici de stat este compus dintr-o duzină de decrete-legi, adoptate în cea mai mare parte între 1986-1991 și **Anglia**, unde există o reglementare oarecum diferită de toate celelalte țări ale Uniunii Europene.

---

[47]Decretul-Lege la care ne referim, după cum susține ZILLER (op.cit., p.366-367), a fost atacat pe criteriul constituționalității în fața **Consiliului de Stat.** Potrivit art.134 alin.1 din Constituția Italiei, așa cum a fost modificat prin Legea constituțională din 16 ianuarie 1989, Curtea Constituțională judecă controversele relative la constituționalitatea Legii și a altor acte normative, de forța legii, adoptată de stat sau de regiuni.

Cât privește decretul-lege, care este o normă a executivului, Curtea Constituțională trebuie să fie sesizată de o instanță judecătorească, în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, dacă instanța respectivă, care poate fi și Consiliul de stat, nu sesizează Curtea Constituțională, aceasta rămâne fără obiect, ceea ce s-a întâmplat în cazul Decretului-Lege privind privatizarea funcției publice, după cum ne-a confirmat chiar o delegație a Curții Constituționale italiene, care ne-a vizitat țara în luna octombrie 1994, condusă de însuși președintele Curții.

[48]A se vedea pentru explicații asupra acestei date, Antonie IORGOVAN, Drept constituțional și instituții politice, op.cit., pag.158 și nota nr.94.

[49]Fără alte comentarii, este efectul unei stabilități politice a unei societăți așezate și a unei prosperități economice (să comparăm nu numărul reglementărilor de la noi) dar și a unei înțelepte politici față de funcția publică, parte inseparabilă a progresului și civilizației. Cum să progreseze o țară, să aibă oamenii sentimentul demnității, când intră într-o primărie sau într-o prefectură, de exemplu, dacă la noi primarii își fac de cap, funcționarii tremură în fața lor, iar prefecții, între altele, se autoîmproprietăresc (Vezi cazul semnalat de ziarul "Adevărul" din 15 octombrie 1994).

Cum s-a arătat, ideea care stă la baza dreptului englez este precedentul (**common low**), chiar şi atunci când se adoptă legi speciale, cum au fost şi cele în materia funcţiei publice din secolul trecut se merge pe principiul actualizării aplicării acestora "pas cu pas", ceea ce nu necesită o nouă lege, ci o reglementare a **"executivului"**, intervenind aşa-numitele **ordine în Consiliu**, prin care se poate, mai departe, delega reglementarea **unui ministru** sau alte autorităţi ale administraţiei centrale (cum ar fi Trezorul)[50]. Aşa se explică de ce statutul actual al funcţionarilor britanici este constituit din **acte reglementare** (ordine în Consiliu şi decizii ale miniştrilor) şi din **cutume**, predominând teza, în rândul juriştilor britanici, că regimul funcţiei publice, ca esenţă, nu mai aparţine **dreptului comun**, ci dreptului administrativ[51].

3. Sfera funcţionarilor statutari în ţările Uniunii Europene

După cum arată prof.J.Ziller, două chestiuni se impun când trebuie analizată reglementarea statutară a funcţiei publice din ţările Uniunii Europene: a) care sunt categoriile de funcţionari ce intră sub incidenţa **statului,** adică a regimului juridic unilateral (de drept public) şi b) care este gradul de generalitate a regulilor cuprinse în statut[52] .

În cele mai multe ţări (Belgia, Grecia, Spania, Franţa, Irlanda, Olanda, Portugalia) statutul se aplică **tuturor agenţilor permanenţi ai administraţiei publice,** adică stat, colectivităţi teritoriale şi stabilimente autonome. Aceasta era şi situaţia în Italia, până la decretul-lege din februarie 1993 al Guvernului Amato.

Situaţia evocată mai sus se impune a fi nuanţată când este vorba de **agenţii temporari** (care nu trebuie confundaţi cu cei care au normă redusă, destul de numeroşi în ţările vest europene), pe de o parte şi sursele bugetare ale funcţiilor publice, pe de altă parte. Existând aici sensibile diferenţe, explicabile prin tradiţii

---

[50]De aici clasica discuţie dacă **executivul** şi **administraţia** vine cu o reglementare exorbitantă, ca în dreptul continental, deci derogatorie de la **common law** sau vine cu precizări asupra interpretării normei de **common law**. Este o istorie întreagă, am arătat şi în primul volum al tratatului că încă din perioada interbelică autorii englezi au început să mai "cedeze din teren", admiţând că se adoptă şi reglementări derogatorii, care sunt izvoare ale **dreptului administrativ.** O atare discuţie s-a purtat şi se mai poartă şi în legătură cu **funcţia_publică,** mai ales după 1968, când graţie eforturilor lordului Fulton. s-a înfiinţat **ministerul funcţiei publice.**

[51]**Ordinul în Consiliu** relativ la funcţia publică (Civil Service Order in Council) datează din 1991, dar mai există şi două coduri considerate cu caracter intern. un fel de **cod moral al funcţionarului (Civil Service Pay and Conditions of Service Code şi Establishment officers guide** sau "Estocode"), distribuite fiecărui funcţionar din ministere, dar ignorate de cetăţeni. Totuşi, de peste un deceniu, tribunale britanice au început să recunoască forţa obligatorie a regulilor cuprinse în aceste coduri interne (sunt citate, în literatură, deciziile: Howard v Department for National Saving, 1981. R.v Lord Chancellor's Department ex parte Nangle. 1991).

[52]J.ZILLER, Administrations comparées, op.cit., p.369

cu privire la recrutare, dar şi prin necesitatea de a face faţă unor necesităţi de moment.

Într-o a doua grupă se situează Germania şi Luxembourg, unde din contră, tradiţia impune o distincţie clară între funcţionarii supuşi unui **regim de drept public unilateral (Beaute)**[53], pe de o parte, şi salariaţii (Angestellte) ori muncitorii (Arbeiter), supuşi regimului contractual, pe de altă parte. Distincţia este fundamentată pe diferenţa intrinsecă a funcţiilor, dreptul german, stabilind, astfel, şi o ierarhizare a personalului, în sensul larg al termenului, din administraţia publică. Se apreciază, în doctrina germană, că numai **funcţionarii,** ca principiu, pot exercita prerogative de putere publică ori de funcţii legate de apărarea interesului general şi aceasta în cadrul unor funcţii cu un caracter permanent, pe când celelalte două categorii de personal îndeplinesc funcţii de birou, cu caracter administrativ sau funcţii cu caracter tehnic, ce se regăsesc peste tot şi în administraţia publică şi în întreprinderile private.

Este de menţionat că această rigoare germană se regăseşte în cea mai mare parte a personalului din administraţia publică (94%), restul de 6% reprezintă "cazuri de frontieră", care se regăsesc la calea ferată, poştă, dar şi în diferite servicii de administraţie generală, cum se exprimă autorul citat.

În Regatul Unit discuţia se poartă, cum s-a văzut, între **dreptul comun** şi **statut** (care, la rândul său, are şi norme cutumiare), fiind tradiţional, admis că **servitorii Coroanei** (Crown servant) sunt supuşi regulilor lui **common law**, pe când statutul de **civil servant** este în exclusivitate rezervat agenţilor din administraţia de stat, fiind total absent regimul unilateral agenţilor din alte administraţii[54].

De asemenea, în Danemarca, situaţia este particulară, prezentând analogie cu cea din Germania, cu precizarea că tradiţional în această ţară majoritatea covârşitoare a funcţionarilor sunt supuşi regimului statutar, mişcarea pentru o reformă contractualistă din anii 1969 neavând ecouri în legislativ, în pofida unor soluţii ulterioare de acest gen, cum ar fi cele din Italia[55].

---

[53]Cam 40% din totalul funcţionarilor în Germania şi 60% în Luxembourg.

[54]Există, însă, categorii de funcţionari care sunt supuşi unui regim mixt, atât contractual, cât şi unilateral, fie că aparţin de stat, cum sunt cei din serviciul naţional al sănătăţii (National Health Service), fie că depind de autorităţile locale, cum ar fi **poliţia** şi **învăţământul** (J.ZILLER, op.cit., p.370).

Problema regimului juridic unilateral şi a celui contractual, cu implicaţiile sale asupra drepturilor ce se exercită în cofectiv ale funcţionarilor (ex. dreptul de asociere, dreptul la grevă) a făcut obiectul unei teme în cadrul celui de-al XIV-lea Congres internaţional de drept comparat (Atena, 31 iulie - 6 august 1994), raportor general, poate nu întâmplător, fiind ales un specialist în dreptul muncii, prof.Tiziano Treu, de la Universitatea Catolică din Milano.

[55]În ceea ce priveşte statutul **nefuncţionarilor** din administraţia publică a ţărilor Uniunii Europene, de asemenea, se regăsesc mai multe soluţii. Dreptul francez, cum vom arăta, de pildă, face distincţie între **funcţionari** şi **agenţii publici** din administraţie, pe de o parte, şi **agenţii de drept privat** din

§ 4. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice în România

1. Principiile consacrate prin art.16 alin. final și art.72 lit.i din Constituție

Legiuitorul constituant din 1991, în ceea ce privește funcția publică ca soluție tehnică de principiu a reiterat soluția Constituției din 1923. Astfel, în art.16 alin.final se consacră principiul după care funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare pot fi ocupaze de persoane care au **exclusiv cetățenia română** și **domiciliul în țară**. Este exclus ca o funcție publică, oricât de mică, fie și funcționar în aparatul unui consiliu local, să fie ocupată de o persoană care pe lângă cetățenia română mai are și o altă cetățenie. Se deduce, logic, cu atât mai mult, o funcție publică în România nu poate fi ocupată de o persoană care are numai cetățenie străină sau este fără cetățenie, fiind un principiu prezent și în alte Constituții, cum s-a arătat. Decurge de aici importanța foarte mare nu numai din punct de vedere teoretic, dar și practic, pentru clarificarea sferei noțiunii de "funcție publică" și, respectiv, de "demnitate publică", dacă în privința demnităților probleme deosebite nu sunt, cât privește funcțiile ele există, oricum sarcina principală revine legiuitorului, întrucât "**statutul funcționarilor publici**" este nominalizat expres de art.72 alin.2 lit.i din Constituție ca fiind o materie pentru care trebuie adoptată o **lege organică**.

Din modul de redactare a art.72 citat rezultă în mod indubitabil consacrarea regimului statutar **pentru funcționarii publici**, respectiv a regimului contractual pentru "restul salariaților". De vreme ce la lit.i se face vorbire despre "statutul funcționarilor publici", ceea ce înseamnă regim juridic unilateral de drept public, iar la lit.l se vorbește despre "regimul general privind raporturile de

---

administrație, pe de altă parte (Vezi pentru o sinteză în ceea ce privește răspunderea acestora, Andre de LAUBADERE, Droit administratif spécial, P.U.F., 1967, p.135-140; A se vedea și Guy BRAIBANT, Le Droit administratif français, op.cit., p.363-367).

De asemenea, este de notat diferența de tratament a stagiarilor, în Franța, ei nu sunt considerați funcționari, deci nu li se aplică **Statutul**, ci reguli speciale, pe când în celelalte țări ale **Comunității**, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Irlanda, sunt considerați **funcționari**, fiind numiți în această funcție și definitivați după stagiu, care variază de la minim 6 luni (Belgia) la maxim 5 ani (Germania). Mai apare și noțiunea de **auxiliari**, care mai ales în dreptul francez evocă o categorie cu caracter precar de funcționari.

După cum menționează și prof.J.ZILLER, o noțiune importantă cu care se operează în Franța și Portugalia pentru a clarifica regimul juridic aplicabil **agenților contractuali** este noțiunea de **contract de drept public**, pe când în celelalte țări ale **Comunității**, în particular Danemarca, Germania, Italia, Luxembourg și Regatul Unit, este obligatoriu ca **agenții contractuali** să fie supuși dreptului **privat**.

muncă, sindicatele şi protecţia socială" este evident că acest din urmă regim vizează alte categorii de persoane decât "funcţionarii publici", fiind un regim de dreptul muncii, bazat pe contractul individual de muncă. De aici rezultă că în logica Constituţiei, sintagma "funcţionar public" nu poate fi folosită decât pentru a evoca acele situaţii în care funcţia este ocupată printr-o manifestare unilaterală de voinţă, supusă unui **regim de drept public**.

Până unde se întinde sfera **funcţionarilor publici**, care este şi sfera **statutului funcţiei publice** este o problemă care ţine de legiuitorul organic, care, la rândul său, este, firesc, ţinut de Constituţie, dar odată ce s-a adoptat o reglementare, bazată pe acest fundament filozofico-juridic, cu privire la o anumită categorie de funcţionari, regimul juridic de drept public trebuie dus până la capăt.

Prin urmare, nu este de conceput **funcţionar public** în afara principiilor generale ale **Statutului funcţiei publice**, care este un regim de drept public, mai exact de **drept administrativ**.

A vorbi şi, mai ales, a reglementa raporturi ale unor funcţionari în **regimul dreptului muncii**, invocând ca fundament constituţional art.72 lit.l, înseamnă a contraveni Constituţiei, a face, mai exact, o interpretare neştiinţifică a acesteia. De vreme ce legiuitorul constituant a înţeles să trateze problema **statutului funcţionarilor publici**, ca o problemă distinctă de problema **regimului general al raporturilor de muncă** trebuie, acest lucru să-l facă şi interpretul Constituţiei, precum şi legiuitorul organic, chemat să aplice Constituţia. Funcţionarii publici, potrivit principiilor noastre constituţionale nu sunt de conceput într-un raport juridic ce are la bază contractul, denumit constant la noi de o întreagă literatură **raport juridic de muncă**, raportul specific **dreptului muncii**, calificat nu fără temei, de unii autori, **dreptul contractului de muncă**.

2. Soluţiile tehnice de reglementare a regimului statutar

Din cele de mai sus nu trebuie înţeles că se impune numai un singur act normativ pentru toate categoriile de funcţionari publici, chiar legiuitorul constituant a cerut expres legii organice pentru anumite categorii de funcţionari publici, ci trebuie înţeles că este necesară o **lege organică**[56] care să stabilească

[56]Astfel, în art.31 alin.5, se face referire la serviciile publice de radio şi televiziune, precizându-se că organizarea lor, ceea ce poate însemna şi statutul funcţionarilor publici, se face prin lege organică (Legea nr.41 din 17 iunie 1994, adoptată în acest sens...; art.32 alin.5 vorbeşte despre o lege cu privire la înfiinţarea şi desfăşurarea activităţii instituţiilor de învăţământ (deci şi un statut al cadrelor didactice), aspect ce trebuie coroborat cu art.72 lit.m "organizarea generală a învăţământului"; art.33 alin.3 vorbeşte despre organizarea asistenţei medicale (ceea ce poate presupune şi un statut al funcţionarului public din sistemul sănătăţii publice); art.177 alin.2 vorbeşte despre "Statutul cadrelor militare". Apoi, nu trebuie omis că art.72 lit.h se referă la organizarea Consiliului Superior al Magistraturii, a

principiile de drept public ale regimului funcției publice ce urmează să stea la baza celorlalte reglementări, inclusiv cu rol de statut special disciplinar pentru anumite servicii publice statale. Nimic nu opreşte ca în baza principiilor generale din **Statut**, care s-ar rezuma doar la o lege cadru, să se adopte un **Statut al funcționarilor publici din aparatul de stat**, respectiv un **Statut al funcționarilor publici din aparatul consiliilor locale şi județene**.

Nu este contrară Constituției nici soluția grupării în aceeaşi lege a **principiilor generale** şi reglementărilor de regim juridic concret pentru funcționarii publici de stat şi separat pentru funcționari publici locali. Dar se poate, aşa cum este redactat proiectul înaintat Parlamentului, ca normele de **regim juridic concret** să vizeze deopotrivă pe funcționarii de stat, ca şi pe cei locali[57]. Evident, acest **regim juridic general**, cuprins în **Statutul funcționarilor publici** la care se referă art.72 alin.3 lit.i din Constituție, va sta la

---

instanțelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curții de Conturi, iar în art.55 alin.1 se reține că "organizarea şi funcționarea instituției Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică", cum la fel în art.140 alin.4 se vorbeşte despre legea organică a Curții Constituționale, situații în care obligatoriu trebuie să intervină şi norme privind "funcția publică". Aceste norme sunt de presupus şi în legile de organizare a Guvernului (art.72 lit.d), a ministerelor (art.116 alin.1), a autorităților administrative autonome (art.116 alin.3), a consiliilor locale (art.120 alin.2) şi județene (art.121 alin.2). De asemenea, suntem de părere că şi prin Regulamentul fiecărei Camere se pot stabili norme privind funcțiile publice din aparatul acestora, de vreme ce art.61 spune clar că "organizarea şi funcționarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu", norme care, însă, nu pot fi contrare Statutului general al funcției publice stabilit prin lege. Aici se poate discuta deoarece părerile au fost şi sunt împărțite, atât cu privire la calitatea de **funcționari publici** a persoanelor din aparat, cât şi cu privire la natura juridică a regulamentului.

[57]Hotărârea Guvernului E26 de supunere Senatului, spre adoptare, a proiectului de lege referitor la Statutul funcționarilor publici, poartă data 29.01 1993, dar un prim proiect a fost înaintat încă din 1991, de Guvernul Roman, retras apoi, în 1992, de Guvernul Văcăroiu, pentru "revizuire" şi înaintat Parlamentului la începutul anului 1993. Oricum, la data redactării acestei note, 15 octombrie 1994, nu există semne să înceapă dezbaterile asupra acestui proiect deşi, urmare a discutării Raportului Vonica, problema corupției, s-a adoptat de Parlament o hotărâre cu privire la necesitatea adoptării unor legi, între care **Legea responsabilității ministeriale şi Statutul funcționarilor publici**.

Proiectul cuprinde 93 de articole structurate pe VII capitole, după cum urmează:

Cap.I Dispoziții generale (art.1-5)
Cap.II Numirea funcționarilor publici şi cariera acestora (art.6-24)
- Secțiunea 1 Numirea (art.6-10)
- Secțiunea 2 Incompatibilități (art.11-13)
- Secțiunea 3 Avansarea (art.14-19)
- Secțiunea 4 Notarea (art.20-24)

Cap.III Drepturile şi obligațiile funcționarilor publici (art.25-27)
- Secțiunea 1 Drepturi (art.24-25)
- Secțiunea 2 Obligații (art.46-57)

Cap.IV Răspunderea funcționarilor publici (art.58-72)
Cap.V Modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu (art.73-82)
- Secțiunea 1 Modificarea (art.73-77)
- Secțiunea 2 Încetarea (art.78-82)

Cap.VI Comisiile consultative mixte (art.83-85)
Cap.VII Dispoziții finale şi tranzitorii (art.86-93)

baza reglementării şi a statutului judecătorilor, procurorilor, a personalului Camerelor Parlamentului, Curţii Constituţionale, Curţii de Conturi, Avocatului Poporului etc.

3. Interdicţia de a face parte din partide politice

Cât priveşte principiile constituţionale ale funcţiei publice, mai reţinem interdicţia expresă pentru anumiţi funcţionari publici de a face parte din partide politice. Se interzice expres acest lucru, în art.37 alin.3, pentru judecătorii Curţii Constituţionale, magistraţi, membrii activi ai armatei şi poliţiştii, lăsându-se posibilitatea stabilirii şi altor categorii de funcţionari publici prin lege organică.

Din coroborarea art.37 alin.3 cu art.72 alin.3 lit.i reiese că "sarcina" principală în acest sens revine **Statutului funcţionarilor publici**, fără a fi excluse şi alte legi organice, care conţin norme cu privire la funcţia publică dintr-o anumită structură organizaţională a administraţiei publice (ex.Legea administraţiei publice locale) sau, după caz, dintr-un anumit domeniu de activitate, fie din administraţia publică (ex.învăţământul)[58], fie din afara acesteia (ex.justiţia). Este, însă, contrară literei şi spiritului Constituţiei ideea după care **Statutul general al funcţiei publice**, tocmai dreptul comun (adică legea la care face referire art.72 lit.i) să nu stabilească anumite categorii de funcţionari care "nu pot face parte din partide politice", idee prezentă, de altfel, în proiectul de statut[59].

În concluzie, nu orice funcţionar public nu poate face parte din partide politice, iar nominalizarea celor mai importanţi, care intră sub incidenţa acestei interdicţii trebuie făcută prin Statutul funcţionarilor publici, alte legi organice urmând să prevadă situaţii particulare.

De aici rezultă că **Statutul** trebuie să conţină o ierarhizare şi un tablou general al funcţiilor publice, arătând de la ce nivel sau pentru care categorii

---

[58]Ne-am exprimat părerea că funcţiile didactice de conducere, de la director de grădiniţă, director de liceu, decan, până la rector şi director în Ministerul Învăţământului să fie incluse prin legea învăţământului în această categorie, pledând în acest sens întregul circ. prin care a trecut şi mai trece învăţământul post-revoluţionar, efect principal al ocupării acestor funcţii de lideri politici (A se vedea Antonie IORGOVAN, Monstruozităţile juridice ale tranziţiei sau politizarea fundaţiilor, în Revista "Ordinea nr.34/7-13 octombrie 1994).

[59]Ar fi contrar literei şi spiritului Constituţiei să se interpreteze şi în extrema cealaltă că toţi funcţionarii care intră sub incidenţa **Statutului** (deci a dreptului comun), de drept, intră şi sub incidenţa art.37 alin.3, ca atare în **Statut** n-ar trebui reţinut decât o normă cu valoare de principiu, în genul: "Funcţionarii publici la care se referă prezentul Statut nu pot face parte din partide politice" sau, pur şi simplu: "Funcţionarii publici nu pot face parte din partide politice". Partea finală a art-37 alin.3 este cât se poate de edificatoare: "Şi alte categorii de funcţionari publici, stabilite prin lege organică", pentru susţinerea concluziilor de mai sus, acest text ar fi trebuit redactat în genul: "precum şi categoriile stabilite de Statutul funcţionarilor publici.

operează această interdicție. Se subînțelege că, logic, intră în discuție funcțiile cele mai importante, de decizie, de concepție, de coordonare, atât din administrația centrală, cât și din administrația locală. Până unde, ca ierarhie, și la care categorii se va extinde interdicția este o chestiune de "cântar politic", dar un lucru este cert: că nu este de conceput, în sistemul nostru constituțional, ca anumite funcții din administrația publică, în special, să nu fie prin **Statut** eliberate de un "patronaj" politic.

Problema nu este simplă, dacă ne raportăm la istoria funcției publice, inclusiv la noi, pe de o parte, și la situațiile din dreptul comparat, pe de altă parte. Se știe că în Marea Britanie, până la mijlocul secolului trecut[60] s-a aplicat sistemul patronajului politic, ca sistem oficial, nimeni nu obținea o funcție publică dacă nu avea un **sprijin politic**, mai exact al unor influenți politicieni (spoils sistem), iar aceștia acordau sprijinul, precum regii franci, concesiunile domeniale pentru a **răsplăti loialitatea**, mai exact **vasalitatea**.

Din Anglia, sistemul a trecut pe continent, în majoritatea țărilor, dar și peste ocean, în S.U.A., unde, formal-juridic, a fost înlăturat prin **Pendleton Act** din 1883. Spre deosebire de tradiția anglo-saxonă, în Prusia și, mai târziu, în Imperiul german, s-a impus principiul **profesionalismului**, funcționarii ocupau postul în urma unui concurs foarte serios. Acest sistem s-a generalizat în Anglia începând cu 1870, iar peste 13 ani în S.U.A., devenind un criteriu de referință pentru toate legislațiile care s-au adoptat la finele secolului trecut și în secolul nostru sub regimuri politice democratice. Istoria universală, ca și istoria României, au cunoscut de atunci perioade de politizare oficială a funcției publice[61], chiar dacă, într-o formă sau alta, se menținea concursul, calitatea politică reprezenta o condiție pentru admiterea la concurs (la noi, în ultimii ani ai

---

[60]Sistemul patronajului a fost desființat, în mare parte, prin reforma administrativă din 1853, dar școli pentru formarea funcționarilor funcționau de 40 de ani. Administrarea imensului teritoriu al Indiei, care depindea de Marea Britanie, a impus necesitatea formării unor **profesioniști** în administrație, ceea ce a dus la înființarea, în 1813, a Școlii de la Hailenbury, condusă de celebrul Malthus, impunându-se principiul recrutării elevilor prin concurs, care era și modalitatea principală de ocupare, în carieră, a funcțiilor superioare, dublat, firește, de o atentă și minuțioasă "analiză a personalității".

Se poate spune că în această școală s-au pus bazele nu numai a unei doctrine cu privire la formația profesională a funcției publice, dar și a unei filozofii, a unui **cod moral** al funcționarului, care s-a fortificat, prin trecerea anilor, îmbrăcând, acum, forma unor acte cu **caracter intern**, dar care au început să fie tratate de instanțele britanice ca veritabile acte juridice normative, cu efecte **erga omnes**, cum s-a arătat deja.

[61]Dacă ar fi numai la regimul fascist din Germania, este de reținut că Legea din 1937, contrar principiilor tradiționale, a impus funcționarilor nu numai obligația de a face parte din partidul național-socialist (care, oricum, devenise partidul întregii națiuni germane, ca și partidele comuniste de după război, din țările imperiului sovietic) ci și obligația unui total devotament față de regim, supunere absolută față de ordinele superiorilor și, în ultimă instanță, față de Führer. Orice sancțiune pe linie de partid avea repercursiuni asupra funcției, în orice caz, cine manifesta opinii diferite decât cele ale partidului și regimului era imediat îndepărtat din funcție, legea interzicând expres acest lucru.

regimului Ceauşescu, se ajunsese până acolo încât nici înscrierea pentru examenul de admitere la facultatea de Drept nu se făcea fără o recomandare politică), iar unele funcţii publice, de regulă cele mai importante din administraţie, prin lege, nu puteau fi deţinute decât de persoane cu anumite funcţii politice (celebrul principiu al cumulului din sistemul trecut).

Nu intrăm acum în detalii, ca stare de fapt **spoils sistem** se manifesta încă, cea mai bună dovadă scandalurile, mai în toate ţările occidentale, cu privire la corupţia diferiţilor oameni politici prin complicitatea diferiţilor funcţionari, dar aceasta este o problemă şi inexistenţa unei reglementări care să interzică patronajul politic, cum este în prezent la noi, este o altă problemă. La noi, întârzierea adoptării şi aplicării **Statutului** a condus, în fapt, la generalizarea patronajului, România întorcându-se unde a fost Anglia la 1853, sau America, la 1883, de aici şi una dintre cauzele fenomenului corupţiei.

Pe de altă parte, lumea actuală este lumea drepturilor omului, interdicţia pentru funcţionarii publici de a face parte din partide politice, pe ideea de a le menţine un statut de echidistanţă faţă de partide şi a evita patronajul de care am vorbit mai sus, apare ca o restrângere, în mod evident, a exerciţiului dreptului de asociere, iar restrângerile trebuie să fie "justificate". În cazul nostru, ele trebuie să aibă ca temei unul din motivele reţinute de art.49 din Constituţie: apărarea siguranţei naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale, prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav.

Este adevărat, apartenenţa la un partid a unui funcţionar public nu înseamnă neapărat şi **patronaj politic**, la fel de bine patronajul poate funcţiona şi funcţionează, mai în toată lumea, fie şi în cazuri izolate, faţă de funcţionarii care, potrivit Constituţiei, nu fac parte din partide politice. Nu mai vorbim de faptul că "patronajul" cel mai puternic este al oamenilor de afaceri, care nu sunt neapărat oameni politici, dar este ştiut că mulţi se află în spatele oamenilor politici. Aici nu se pot stabili soluţii valabile peste tot, trebuie avute în vedere situaţiile naţionale, tradiţiile[62], legiuitorul constituant român din 1991 ţinând seama de ceea ce a fost în trecut, a înţeles să prevadă expres pentru anumite funcţii această interdicţie, lăsând posibilitatea ca legea organică să o consacre ca principiu pentru restul funcţiilor publice.

---

[62]Aşa, de exemplu, în unele ţări (ex.SUA), judecătorii pot fi şi membrii de partid, în Germania pot fi membrii de partid şi judecătorii de la Tribunalul Constituţional, în altele un atare drept este recunoscut şi pentru cadrele armatei ori poliţişti etc., iar într-o altă categorie intră ţările care nu prevăd această interdicţie pentru nimeni (ex.Cipru).

În felul acesta, de la un principiu constituțional ajungem la un principiu legal, care admite, însă, și excepții, chiar pentru administrația publică. Când vorbim de excepții, avem în vedere funcționarii **de carieră**, nu **funcționarii politici**, care, prin definiție, sunt stabiliți pe criterii politice, dar și această categorie trebuie prevăzută de **Statutul funcționarilor publici**[63].

§ 5. Natura juridică a funcției publice

1. Tezele din doctrina interbelică

Raportându-ne la doctrina administrativă din perioada interbelică (pe care am denumit-o și perioada clasică), vom constata existența unor opinii diferite, atât cu privire la sfera funcționarilor publici, cât și cu privire la natura juridică a funcției publice. Aceste diferențieri se explică, fie prin specificul național al unor administrații, fie prin interesele politice ce se urmăreau a fi realizate prin reglementările juridice cu privire la funcționari, implicit prin conținutul, semnificațiile și structura tehnico-juridică a acestor reglementări. Sub acest ultim aspect, cum s-a reținut deja, în unele țări europene, după primul război mondial s-au impus, grație diferitelor reforme administrative[64], reglementări unitare (statute) cu privire la funcționarii publici, cu privire la organizarea administrației centrale ori a celei locale etc.; în grupul țărilor din această categorie situându-se și în țara noastră[65].

Pe fondul acestor preocupări și soluții diferite, s-au conturat cu privire la natura juridică a funcției de stat două teze fundamentale, cum pe bună dreptate remarcă și prof.I.Iovănaș[66]. Astfel, prima este teoria "situației contractuale", susținută mai ales în Germania de P.Laband, iar în Franța, printre alții, de Lafferiere, adevărat, însă, cu oarecare diferențieri, deși esența este aceeași. Astfel, autorii germani încearcă să definească funcția publică (funcția de stat) prin intermediul unor instituții ale dreptului civil, în speță contractul de mandat, iar

---

[63]Ne referim, de pildă, la funcțiile de consilieri pe lângă oameni politici care sunt demnitari în executiv sau legislativ, inclusiv funcțiile de consilier (expert) al grupurilor parlamentare sau al birourilor permanente din teritoriu etc.

[64]"După război, arată Paul NEGULESCU, referindu-se la primul război mondial, în mai toate țările: în Belgia, Franța, Anglia, Statele Unite și la noi, s-au creat comisiuni care să studieze reformele administrative. Congresul internațional de științe administrative, care a avut loc la Bruxelles în 1924, a examinat diverse probleme, pe care ne propunem a le cerceta și în această lucrare" (Tratat de drept administrativ, vol.I, p.131).

[65]Cum s-a arătat în paginile anterioare, Statutul funcționarilor publici a fost adoptat în 1923; Legea de unificare administrativă a fost adoptată în 1925, iar Legea de organizare a ministerelor a fost adoptată în 1928, adică la aproape un secol de la înființarea ministerelor în Țările Române.

[66]Vezi Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.174.

autorii francezi, îndeosebi Lafferiere, caută să explice esența funcției de stat prin intermediul construcției de "contract de drept public" (contract administrativ)[67].

Cea de-a doua teorie, "teoria statutului legal", susținută în principal de corifeii dreptului administrativ francez din perioada interbelică (Esmein, Hauriou, Duguit, Jeze), consideră funcția de stat ca un statut legal deoarece actul de instituire a acesteia este întotdeauna un act de autoritate, iar cel care exercită funcția exercită autoritatea statală și nu drepturile dintr-o situație contractuală[68]. Această teză s-a impus și în doctrina românească din perioada respectivă, ea demonstrând că nu toate realitățile juridice pe care le impunea dezvoltarea modernă a societății puteau fi explicate prin ancestralele categorii și instituții ale dreptului civil[69].

Pe această linie de idei, P.Negulescu definește funcția publică ca fiind "complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vedere de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea"[70]. Totodată, acest autor consideră că funcția publică face parte dintr-un serviciu public, "dar numai dintr-un serviciu public exploatat în regie"[71], adică organizat de stat.

---

[67]A se vedea pe larg asupra concepției lui P.Laband, V.Onișor, Tratat de drept administrativ, ediția a II-a, București, 1930, p.366 și urm., iar asupra concepției lui Lafferiere, H.BERTHELEMY, Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1926, p.53-54 și lucrările acolo citate.

[68]Vezi cu titlu de exemplu: H.BERTHELEMY, op.cit., p.55-68; M.HAURIOU, Précis élémentaire de droit administratif, Paris, 1930, p.263 și urm.

[69]Semnificative sunt în acest sens aprecierile lui M.VĂRARU: "Trebuie să recunoaștem că funcționarii nu sunt nici mandatarii, nici negotiorum gestori, nici comisionari ai acelora care i-au numit în funcție. Actul de numire nu este nici un contract de natură civilă pentru simplul motiv că voința și consimțământul funcționarului numit - elemente care joacă un rol esențial în contractele civile- nu au nici o importanță nici la numire, nici mai târziu în exercițiul funcțiunii. Între raporturile ce se nasc între stat și funcționarii săi și raporturile civile dintre doi particulari nu se poate face absolut nici o apropiere: în primul caz raporturile sunt de drept public, în cazul din urmă de drept civil. Funcționarii nu dețin nici o putere și nici un drept de la autoritatea care i-a numit, ci competența lor atât ratione loci cât și ratione materie o dețin de la legea organică a funcțiunii" (tratat de drept administrativ român, Ed.Socec, București, 1928, p.147-148).

[70]P.NEGULESCU, op.cit., p.571. Autorul consideră că trei pot fi scopurile funcțiilor publice: 1) efectuarea de acte juridice; 2) prepararea emiterii actelor juridice; 3) executarea actelor juridice sau deciziunile administrative sau judecătorești (idem, p.522). Cât privește caracterele funcțiilor publice se oprește la un număr de șapte: 1) sunt titulare de puteri sau de atribuții, conferite de legiuitor; 2) sunt permanente, în sensul că sunt create ca să dea satisfacție unui interes general în mod perpetuu, adică fără limită de timp și fără intermitență; 3) sunt create prin lege; prin urmare, puterea executivă nu poate să creeze funcțiuni; 4) au o funcțiune continuă; 5) sunt create ca să dea satisfacție intereselor generale, obștești, iar nu intereselor individuale; 6) au o sferă de competență cu anumite atribuții și puteri date de lege; 7) au o anumită specializare, adică o competență determinată (idem, p.522-523).

[71]Idem, p.52

2. Opinii exprimate în doctrina anilor 1949 - 1989

Odată cu adoptarea primului Cod al muncii, preocupările autorilor de drept administrativ (ca şi a celor de drept constituţional), s-au împletit cu cele ale autorilor de dreptul muncii, pe linia fundamentării ştiinţifice a noţiunii de funcţie publică, a delimitării accepţiunilor termenului de funcţionar. Astfel, de la bun început, s-a pus problema de a şti în ce măsură se mai putea vorbi despre un regim juridic special pentru funcţionarii de stat, corespunzător despre teoria "statutului legal " în cazul naturii juridice a funcţiei de stat, de vreme ce Codul muncii devenea dreptul comun al raporturilor juridice de muncă, abrogând Statutul funcţionarilor publici.

Desigur, răspunsul nu a putut fi decât negativ, funcţionarii de stat deveneau "oameni ai muncii", care desfăşurau o anumită activitate în cadrul diferitelor organe de stat, cum s-a menţionat mai sus. Nu mai puţin, chiar Codul muncii prevedea, în art.25, ca soluţie de principiu, posibilitatea adoptării, pentru anumite categorii de raporturi juridice de muncă, a unor reglementări speciale. Astfel de reglementări au vizat, firesc, şi categoria mare a persoanelor fizice, care nu desfăşurau o activitate direct productivă, deci pe funcţionari, în general, pe funcţionarii care acţionau în numele autorităţii statului, în special. De aici s-a pus o nouă problemă şi anume: raporturile juridice de muncă ale funcţionarilor de stat nu se deosebesc cu nimic, totuşi, de cele ale muncitorilor, de vreme ce unii funcţionari sunt numiţi, alţii sunt aleşi, alţii sunt repartizaţi în funcţiile respective, ceea ce, de regulă, nu se întâmplă în cazul muncitorilor etc.? Apoi, funcţionarii numiţi sau aleşi au o răspundere atât faţă de autorităţile lor ierarhice din cadrul organului în care îşi desfăşoară activitatea, cât şi faţă de autoritatea statală, socială în general, care a edictat actul juridic de numire (repartizare) sau care a hotărât alegerea, după caz. Faţă de aceste din urmă autorităţi, se întrebau autorii, în vremea respectivă, funcţionarul nu se află într-un raport juridic şi, dacă da, ce fel de raport juridic este: un raport juridic administrativ care coexistă cu raportul juridic de muncă sau tot un raport juridic de muncă? În alţi termeni, când se naşte raportul juridic de muncă: în momentul numirii, alegerii (repartizării), după caz, sau în momentul încheierii contractului individual de muncă şi, deci, care este izvorul raportului juridic de muncă al funcţionarului: actul de numire (alegere, repartizare)- act administrativ; contractul individual de muncă - act de dreptul muncii sau şi unul şi celălalt (izvor complex)?

Deşi s-au formulat soluţii diferite, cum se va arăta, indiferent de soluţii o problemă era certă, atât pentru teorie, cât şi pentru practică, anume incidenţa regimului juridic administrativ asupra regimului dreptului muncii (dreptul comun

al relațiilor de muncă) în cazul raporturilor de muncă ale anumitor persoane fizice, mai precis ale anumitor funcționari. Așa s-a ajuns, evident, pe un alt plan și în cu totul alte condiții, la problemele ce au frământat, cum s-a arătat, de mai multă vreme doctrina juridică a funcției de stat (natura juridică, esență, definiție, clasificare) și, corespunzător, a funcționarului de stat (accepțiuni, definiție, regim juridic etc.).

Privind literatura juridică, în ansamblu, din această zbuciumată perioadă de istorie a României, putem spune că în problema ce ne preocupă aici s-au conturat două teze fundamentale.

Pentru început, reținem tezele fundamentale elaborate de autorii de drept civil, în general, de dreptul muncii, în special, și anume: a) teza unicității izvorului raportului juridic de muncă, teză după care contractul individual de muncă este unicul temei al raportului juridic de muncă, iar actul de numire, alegere ori repartizare nu reprezintă altceva decât condiții speciale la încheierea unor raporturi juridice de muncă[72]; b) teza după care regimul administrativ se manifestă până în momentul încheierii contractului de muncă, ulterior acestei date n-ar mai fi posibilă, spre pildă, revocarea unui act administrativ de repartizare în muncă[73] (dar cum este totuși posibilă, ne întrebăm, revocarea numirii sau a alegerii, dacă regimul juridic administrativ nu mai există); c) răspunderea funcționarilor sub aspectul formelor specifice dreptului muncii nu se deosebește cu nimic de răspunderea oricărei persoane încadrate în muncă, fiind vorba de răspunderea disciplinară și, respectiv, răspunderea materială (se subliniază doar

---

[72]Se cuvine a menționa că în tratatul de dreptul muncii s-au fundamentat și alte aspecte ale teoriei raportului juridic de muncă: raportul juridic de muncă bazat pe contractul individual de muncă a fost înțeles ca fiind forma tipică și clasică a raportului juridic de muncă, alături de care există și alte forme: raportul juridic de muncă al cadrelor permanente ale forțelor armate și al militarilor din Ministerul de Interne al membrilor cooperativelor meșteșugărești și al membrilor CAP; raporturi atipice (în cazul ucenicilor și al avocaților) (Sanda GHIMPU, Ion Traian ȘTEFĂNESCU, Șerban BELIGRĂDEANU, Gheorghe MOCANU, Dreptul muncii, tratat, vol.I, Ed.științifică și enciclopedică, București, 1978, p.84-104). Raporturile juridice de muncă ale funcționarilor de stat erau incluse în forma clasică a raportului juridic de muncă pe următoarea argumentare de esență: "Codul muncii și restul legislației muncii se aplică raporturilor juridice de muncă ale persoanelor încadrate în temeiul unui contract de muncă în unitățile socialiste de stat, indiferent de categoria unităților respective (organe supreme și locale ale puterii de stat, organe centrale și locale ale administrației de stat; instituții centrale ori unități economice de subordonare centrală sau locală, organe judecătorești și ale procuraturii") (idem, p.86). Pe de altă parte, se aprecia că "numirea în funcție nu reprezintă, în principiu, o condiție suplimentară, ci exprimă exclusiv o denumire specifică manifestării consimțământului unității pentru încheierea (modificarea etc.) contractului de muncă al cărui obiect îl constituie încadrarea (promovarea) în funcția respectivă" (idem, p.236).

[73]Traian IONAȘCU, Eugen BARACH, Revocarea actului administrativ individual - considerații asupra acțiunii concomitente a dreptului administrativ și altor ramuri ale dreptului, în S.C.J. nr.2/1968. Cu privire la recrutarea și repartizarea forței de muncă, a se vedea: Sanda GHIMPU, Ion Traian ȘTEFĂNESCU, Șerban BELIGRĂDEANU, Gheorghe MOCANU, op.cit., p.228-233.

că pentru anumite categorii de persoane încadrate în muncă, printre care şi anumite categorii de funcţionari de stat - cadre didactice, judecători, procurori etc. interveneau sancţiuni disciplinare speciale[74]; d) raportul de funcţiune este un veritabil raport juridic de muncă, iar normele care reglementează acest raport sunt norme ale dreptului muncii[75].

Se impune a sublinia că această concepţie, dominantă în lucrările de dreptul muncii, a fost acceptată şi în unele cursuri de drept administrativ[76].

O altă orientare teoretică, am putea spune orientarea iniţială a autorilor de drept administrativ şi a unor autori de dreptul muncii, era axată pe ideea dublului raport juridic al funcţionarului de stat. "Funcţionarul de stat apare ca subiect a două feluri de raporturi juridice. În primul rând, el apare ca subiect al unui raport de serviciu ce se naşte prin actul de numire sau alegere în funcţie şi în baza acestui raport funcţionarul îşi exercită atribuţiile legate de funcţia respectivă, acţionând în numele statului... Dar, funcţionarul de stat mai apare şi ca subiect al raportului juridic de muncă în care funcţionarul intră cu instituţia care-l angajează, raport care formează obiectul dreptului muncitoresc"[77].

Ulterior, prof.Sanda Ghimpu, având în vedere pe funcţionarii investiţi cu atribuţii speciale, şi anume de a realiza activitatea executivă a organului administrativ în numele căruia lucrează, a exprimat opinia că numai aspectele legate nemijlocit de exercitarea de către aceştia faţă de terţe persoane a

---

[74]Vezi Sanda GHIMPU, Ion Traian ŞTEFĂNESCU, Şerban BELIGRĂDEANU, Gheorghe MOCANU, Dreptul muncii, vol.2, Ed.ştiinţifică şi enciclopedică, Bucureşti, 1980, p.52.

[75]Sanda GHIMPU, Ion Traian ŞTEFĂNESCU, Şerban BELIGRĂDEANU, Gheorghe MOCANU, op.cit., vol.1, p.86

[76]Vezi, de ex., Romulus IONESCU, op.cit., p.186, unde se arată că "natura juridică a raportului de funcţiune de stat rezultă, mai întâi din faptul că el este un raport prin care o parte se obligă a presta celeilalte părţi o muncă în schimbul unei remuneraţii. El este deci un raport de muncă. Din această cauză, el este reglementat de dreptul muncii, care reglementează orice raport de muncă, oricare ar fi subiectele între care se naşte". Într-o atare concepţie, prin **funcţie de stat** se înţelegea "acel complex de drepturi şi obligaţii cu care este investită o persoană fizică ce face parte din cadrul unui organ al statului, care are caracter de continuitate şi care se exercită în realizarea puterii de stat, pentru îndeplinirea sarcinilor acelui organ" (idem, p.177). O definiţie similară a dat şi prof.Alexandru NEGOIŢĂ, în Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, op.cit., p.156.

[77]Mircea ANGHENE, Elemente de drept administrativ, Editura ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p.127, unde se citează, N.G.ALEXANDROV, Drept muncitoresc sovietic, Editura de stat pentru literatură juridică, 1950, p.155,156. Cam în aceeaşi perioadă cu M.Anghene, această teză era susţinută şi într-un curs de drept administrativ bulgar (P.STAINOV, A.S.ANGHELOV, Dreptul administrativ al R.P.Bulgaria, Sofia, 1957, p.255, în trad.dactilo la Biblioteca Inst.de cercetări juridice). Ideea dublului raport juridic al funcţionarilor de stat a fost acceptată şi de I.Mârlescu. Într-un studiu din 1954 el preciza că funcţionarii de decizie, în cadrul raportului de funcţiune ce se realizează pe linia respectării disciplinei de stat pot înregistra abateri distincte, unele faţă de normele dreptului administrativ, altele faţă de disciplina muncii, "în alte cazuri fiecare din aceste abateri administrative sau disciplinare atrag sancţiuni specifice" (Sancţiunile administrative şi rolul lor în apărarea proprietăţii socialiste, în S.C.J.nr.2/1954, p.289).

atribuțiilor administrative cu care se găsesc investiți ținde raportul administrativ, toate celelalte elemente care privesc: modul în care se desfășoară munca, drepturile și obligațiile funcționarului rămân proprii dreptului muncii[78].

În ceea ce ne privește, am apreciat că cele două categorii de raporturi juridice, cel de drept administrativ, considerat mai ales în raport cu terții și cel de dreptul muncii, în raport cu organul administrativ din cadrul căruia face parte funcția, formează o **unitate dialectică indestructibilă**. Funcționarul de stat care exercită atribuțiile sale de serviciu, competența sa, aplicând, de exemplu, unor terțe persoane, măsuri de constrângere administrativă (într-un raport administrativ), susțineam în lucrarea din 1986, nu înceta a mai fi subiect al raportului juridic de muncă. De asemenea, când autoritatea ierarhică trăgea la răspundere pe un anumit funcționar pentru modul în care a aplicat terțelor persoane (deci în raportul de drept administrativ) măsurile de constrângere administrativă din sfera competenței sale se comportă numai ca o autoritate disciplinară, în sensul raporturilor juridice de muncă, ca subiect supraordonat al raportului juridic de muncă.(cel care încadrează), ci și ca un subiect supraordonat dintr-un raport administrativ. Tocmai această unitate dialectică asigură esența categoriei de raport juridic la care ne referim dădea trăsăturile unui raport de sine stătător-raportul de funcție.

De vreme ce era vorba de o unitate dialectică de raporturi juridice, unitate dată de semnificația pe care legea o dădea faptelor juridice ce le genera categoria fundamentală a dreptului prin intermediul căreia urma să evocăm acea realitate juridică, adică funcția publică (de stat), am considerat că nu poate categoria de **raport juridic**, ci categoria de **situație juridică**, cum proceda și prof.Ilie Iovănaș[79].

---

[78]Sanda GHIMPU, Dreptul muncii, vol.I, C.M.U.B., 1972, p.44-45 (inclusiv nota nr.14 de la pag.44).

[79]Sensul pe care l-am dat noțiunii de siuație juridică, credem că se încadra în construcția teoretică formulată de prof.Tudor DRĂGANU (Natura juridică a cetățeniei, în S.U.Babeș Bolyai, 1968, p.22 și urm.), construcție devenită, am putea spune, o constantă a științei dreptului din țara noastră în acea perioadă. Acest sens credem că l-a avut în vedere și prof.Ilie IOVĂNAȘ, deși lasă să se înțeleagă că se apropie mai mult de ceea ce unii autori definesc a li statut juridic ori condiție juridică (Ilie Iovănaș, op.cit., p.175-176). Prof.Iovănaș definește, astfel, funcția de stat ca o **situație juridică impersonală** (obiectivă) creată și organizată prin acte normative, în vederea realizării puterii de stat ori pentru a concura la realizarea acesteia (idem, p.175). Ne-am exprimat părerea în cursul din 1986 (p.221) că, dacă rămânem numai la acest stadiu, nu oferim, totuși, o imagine reală asupra dialecticii interne a acestei situații juridice obiective. Este în afară de orice îndoială că funcția de stat presupunea, ca element al esenței sale, existența unor drepturi și obligații stabilite pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele competente, dar, ne întrebăm, în acel stadiu legislativ și doctrinar, stabilirea nu avea în vedere și transpunerea în practică, exercitarea efectivă a drepturilor și obligațiilor respective de către un subiect de drept, adică de o persoană fizică (un funcționar)? Am considerat că și în acest ultim aspect ținea de conținutul noțiunii de funcție de stat; el, de fapt, era prezent în majoritatea definițiilor date acestei noțiuni de autorii de drept administrativ. Dacă așa trebuia să privim lucrurile atunci, apărea evident că exercitarea efectivă de către subiectul de drept (funcționar) a drepturilor și

3. Orientări ale doctrinei actuale

Din cele prezentate, s-a putut vedea că în ceea ce priveşte reglementarea funcţiei publice, există în ţările Uniunii Europene o dispută între concepţia axată pe **ideea statului legal**, care ne conduce la un regim juridic unilateral de drept public şi concepţia **statului contractual**, care ne duce la un regim de drept privat, dar în cele mai multe ţări predomină concepţia statului legal.

Se poate spune că la ora actuală opiniile cu privire la natura juridică a funcţiei publice, fără a fi ajuns, la un numitor comun, au ajuns, însă, la o limpezire, putându-se vorbi despre funcţia publică ca **statut legal** sau despre funcţia publică ca un **raport de drept privat**, fără ca una să fie opusă cu necesitate celeilalte. Gândirea juridică, zbuciumul pe care, în esenţă, l-am înfăţişat din perioada interbelică, ca şi din perioada postbelică, dacă ne referim la doctrina occidentală a contribuit foarte mult la clarificarea şi instruirea clasei politice. Aşa încât disputa actuală nu mai este exclusiv pe terenul dreptului ea este pe terenul politic, ce regim juridic va fi acceptat din cele două, ca soluţie politică, reprezintă, prin excelenţă, o chestiune de ordin politic, fiind mai peste tot, puternice presiuni ale unor partide şi sindicate pentru ideea "privatizării" funcţiei publice. Exemplul Italiei este edificator.

Raportându-ne numai la doctrina franceză actuală, se poate spune că deşi noţiunii de funcţie publică i se dau mai multe sensuri (organic, cu două accepţiuni; formal şi material)[80], cât priveşte noţiunea de funcţionar public

---

obligaţiilor legale pe care le presupune o funcţie de stat nu se poate face decât în baza unui **raport juridic**. Aceasta deoarece nu poate fi nici o persoană fizică în situaţia de a exercita o funcţie decât dacă era investită cu calitatea de titular al acestei funcţii de către autoritatea competentă, iar această investire (numire, desemnare, împuternicire, alegere, delegare etc.) avea, fără îndoială, valoare de fapt juridic care dădea naştere la un raport juridic, un raport complex, cum am încercat să demonstrăm - **raportul de funcţie**. Aşa am ajuns să susţinem o a doua accepţiune a noţiunii de funcţie de stat, cea axată pe ideea de subiect de drept, care viza tocmai situaţia juridică a funcţionarului investit cu atribuţiile funcţiei, ca subiect al raporturilor juridice pe care le presupune exercitarea acesteia. Pe de altă parte, trebuia să ţinem seama şi de faptul că prin acest complex de drepturi şi obligaţii, în fond, se realizează "un filon" din competenţa unui organ de stat, adică din ansamblul atribuţiilor acestuia. Aşa încât o definiţie simplă a funcţiei de stat ar putea fi: **situaţia juridică a persoanei fizice investită, în mod legal, cu capacitatea de a acţiona în realizarea competenţei unui organ de stat**, ceea ce este valabil şi în noul cadru legislativ.

[80] "Termenii de funcţiune publică care, în accepţiunea lor actuală sunt de origine relativ recentă, sunt susceptibili de multiple sensuri, motiv pentru care nu sunt lipsiţi de ambiguitate" (Jean Marie AUBY, Robert DUCOS-ADER, Droit administratif, Cinquieme édition, Dalloz, Paris, 1979, p.3). Astfel, se arată că prin funcţie publică, câteodată, în sens organic, se evocă "ansamblul personalului din administraţie", personal ce cuprinde categorii extrem de variate, alteori în aceeaşi perspectivă organică funcţia publică desemnează numai o parte din acest personal, adică agenţi care nu sunt supuşi dreptului comun al muncii şi cărora li se aplică un statut de drept public (ibidem). În sens formal, funcţia publică poate să desemneze regimul juridic aplicabil personalului administrativ în ansamblul său, ipoteza în care "acest regim este lipsit de unitate, pentru că, dacă o parte din personal este supusă unui statut de drept public, o altă parte se încadrează în dreptul comun al muncii asortat totuşi cu câteva reguli exorbitante"

(sinonimă cu aceea de organ public) se încearcă menținerea în linii generale a concepției tradiționale[81].

Se poate reține din această succintă trecere în revistă câteva concluzii esențiale.

Prima, în linii generale, în perioada interbelică s-a conturat o concepție administrativă asupra categoriei juridice prin care urmează să fie evocată funcția publică ca realitate juridică, implicit asupra statului (regimului) juridic al funcționarului public, adică al titularului funcției publice; funcționarului urmând să i se aplice un regim special, exorbitant, în majoritatea cazurilor conturat într-un statut. Așa s-a ajuns să se discute în doctrina juridică burgheză despre dreptul disciplinar al funcționarilor publici, înțeles nu ca o ramură de drept, ci ca o instituție a dreptului public (administrativ)[82].

A doua, după cel de-al doilea război mondial, deși se încearcă să se mențină nota tradițională, atât doctrina, cât și mai ales legislația acreditează ideea mai multor accepțiuni ale noțiunii de funcție publică, implicit de funcționar, încât se poate spune că perioada actuală se caracterizează printr-o preocupare de "modernizare" a conceptelor respective, ajungându-se, în final, după cum recunosc chiar unii autori occidentali, la ambiguități, la termeni imprecis conturați.

A treia, în concepția tradițională, expresia de "funcțiune publică", are un sens restrâns, atunci când este utilizată prin referire la expresia de "funcționar public" și un sens foarte larg, când vizează ansamblul regimurilor juridice aplicabile personalului administrației de stat; funcționarii publici nu constituie decât o parte a acestui personal[83].

A patra, potrivit sistemului nostru constituțional actual, cum s-a arătat deja, funcția publică se impune, ca regulă, drept un regim special de drept public, cu toate consecințele ce decurg de aici, în ceea ce privește dreptul la asociere,

---

(ibidem). În fine, se mai arată că în sens material, prin funcțiune publică se mai evocă o activitate ce constă într-o colaborare de manieră permanentă și cu titlu profesional a acțiunii persoanelor publice în administrație (idem, p.4). Vezi și bibliografia citată la p.1-2.

[81]Astfel se apreciază că în spiritul Statutului funcționarilor din 1959 se consideră funcționari numai persoanele fizice recrutate printr-un act unilateral al administrației, în consecință "agentul recrutat prin contract nu este un funcționar" (J.Marie AUBY, R.DUCOS-ADER, op.cit., p.8).

[82]"Dreptul disciplinar are un caracter special, care îl diferențiază de dreptul penal și de dreptul privat, căci funcțiunea publică nu este un contract. Interesul general face să se admită în profitul statului dreptul de a întrebuința asemenea măsuri disciplinare medite a constrânge pe funcționari să-și îndeplinească obligațiunile lor pentru ca astfel să fie asigurat mersul regulat al serviciului" (Paul NEGULESCU, op.cit., p.577). A se vedea pe larg asupra acestei instituții, J.VERMEULEN, Dreptul disciplinar al funcționarilor publici, București, 1942.

[83]Andre de LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, vol.II, op.cit., p.10. În această lucrare se face o subtilă distincție între agentul public și funcționarul public.

dreptul la grevă, soluționarea litigiilor care intră în competența instanțelor de contencios administrativ etc.[84].

§ 6. Definiția și clasificarea funcției publice

1. Definiția și trăsăturile funcției publice

De vreme ce am admis o accepțiune axată pe ideea de drept obiectiv și alta axată pe ideea de subiect într-un raport juridic, o definiție a funcției publice trebuie să cuprindă toate elementele (notele) esențiale ale conținutului acesteia, elemente ce rezultă din unitatea dialectică a acestor accepțiuni.

În consecință, prin **funcție publică** vom înțelege situația juridică a persoanei fizice - investită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice - ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit.

Înțelegerea trăsăturilor acestei definiții presupune, implicit, înțelegerea trăsăturilor noțiunii de competență. Astfel, dacă am prevăzut că este vorba de drepturi și obligații în realizarea competenței se subînțelege, ca **primă trăsătură a funcției publice**, că acestea nu pot fi stabilite decât pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele de stat, ca și atribuțiile ce definesc competența însăși. Fiind vorba de drepturi și obligații stabilite pe cale unilaterală, cum arată și prof.Ilie Iovănaș, se deduce, de asemenea, că nu suntem în prezența unei instituții a dreptului muncii, a contractului de muncă, care este un acord de voință al unității

---

[84]Trebuie să ne obișnuim a distinge funcționarii care sunt titularii unei funcții, în baza **regimului statutar**, regim de drept public, și lucrătorii, salariații obișnuiți din aparatul organelor de stat ori ale colectivităților teritoriale care desfășoară o activitate, inclusiv tehnico-administrativă, în baza unui regim de dreptul muncii, bazat pe contractul individual de muncă, adică între **dreptul funcției publice** și **dreptul muncii**, foarte clară în occident, chiar ponderea unui regim sau a altuia diferă de la țară la țară (J ZILLER, op.cit., p.665). Desigur, această distincție nu exclude ca anumite aspecte de ordin tehnic, ce privesc funcția publică și raportul de muncă, să fie reglementate printr-o lege comună, cum ar fi regimul cărților de muncă, regimul calculării pensiilor etc. Aceasta mai ales că noi venim după o perioadă în care, practic, toți funcționarii erau supuși acelorași reguli juridice ca restul salariaților, iar unele din aceste reglementări sunt încă în vigoare.

Desprinderea conceptuală a **funcției publice** de **raportul juridic** de muncă, după părerea noastră, este realizată, mai urmează să fie și materializată această concepție în viitorul Statut. Când facem această afirmație, ne referim, între altele, la soluția din proiectul legii privind Statutul funcționarilor publici de a se soluționa toate litigiile acestora legate de funcție de către **instanțele de contencios administrativ** și nu de către **instanțele civile**. Funcția publică a redevenit, astfel, integral, o instituție a dreptului administrativ.

şi persoanelor încadrate în colectivul de muncă[85], ci a unei instituţii a dreptului public.

În al doilea rând, tot de aici se desprinde şi trăsătura ce evocă faptul că aceste drepturi şi obligaţii - atribuţii ale funcţiei de stat - sunt create şi organizate în vederea realizării puterii publice, ca şi competenţa însăşi. "De unde rezultă, **per a contrario**, că acele activităţi ale unor persoane ce fac parte dintr-un organ al statului, dar în săvârşirea cărora nu se realizează puterea de stat, nu constituie funcţiuni de stat. Aşa sunt mai ales activităţile tehnice direct productive care se întâlnesc în număr mai mare în întreprinderile de stat, dar există aproape în toate instituţiile de stat"[86]. Aici ne deosebim de prof.Ilie Iovănaş şi de alţi autori, care înţeleg, cum s-a văzut, instituirea funcţiei de stat nu numai pentru "realizarea puterii de stat", ci şi pentru "a concura la realizarea acesteia"[87].

În al treilea rând, desprindem, ca trăsătură a funcţiei publice, **continuitatea**. Cum remarca şi prof.Romulus Ionescu, nu trebuie să confundăm funcţia de stat însăşi cu realizarea ei, în conformitate cu specificul ei şi de către o anumită persoană[88], realizare ce poate cunoaşte perioade de întrerupere, pe când continuitatea funcţiei se referă la existenţa acestor drepturi şi obligaţii atât timp cât există competenţa pe care funcţia o realizează, corespunzător măsura

---

[85]Ilie IOVĂNAŞ, op.cit., p.175, unde se mai precizează că spre deosebire de conţinutul raportului de muncă care poate fi modificat decât prin consensul ambelor subiecte de drept "în cazul funcţionarilor de stat, conţinutul contractului de muncă care subiectivează situaţia juridică impersonală legală poate fi modificat pe cale unilaterală. De pildă, dacă funcţia de şef contabil implică potrivit regulamentului de funcţionare şi coordonare a serviciului contabilităţii prin intermediul şefului acestui serviciu e posibil ca la un moment dat prin modificarea regulamentului să dispară funcţia de şef al serviciului contabilitate şi atribuţiile de coordonare şi conducere directă a activităţii de contabilitate să fie incluse în funcţia de şef contabil. Titularul acestei funcţii nu va putea obiecta că i s-a modificat conţinutul raportului de muncă fără consimţământul său". Suntem de acord cu aceste aprecieri sub rezerva că subiectivizarea se realizează prin actul investirii şi că în speţă este vorba de modificarea conţinutului raportului complex de funcţie.

[86]Romulus IONESCU, op.cit., p.177

[87]A concura la realizarea puterii publice fără a avea pregătire de putere este un **nonsens**, deşi rămâne de discutat faţă de ce criteriu de referinţă "comensurăm" prerogativele de putere publică. Oricum, aici intră în discuţie categoria mare a celor care au rol de auxiliari pentru diferite autorităţi statale (ex.experţii) sau cei care, ca persoane particulare, sunt autorizate să presteze un serviciu public. Este, deci, în final, şi o problemă de calificare a legii, care, la rândul ei, reflectă o decizie politică.

[88]Vezi Romulus IONESCU, op.cit., p.177, unde se mai arată că unii autori "cer ca funcţiunea de stat să aibă caracter de permanenţă, opiniile diferind asupra conţinutului său". După prof.R.Ionescu, "pentru a nu fi confundat cu caracterul de continuitate, permanenţa funcţiunii nu poate să însemne decât existenţa ei pe un timp nedeterminat" ori "o funcţie de stat nu este necesar să fie prevăzută pe un timp nedeterminat" ci poate să fie instituită şi pe o anumită perioadă de timp prestabilită, pe când este nevoie, ceea ce se impune cu atât mai mult dacă avem în vedere şi faptul că însăşi organul respectiv (implicit competenţa acestuia) poate fi organizat pe o perioadă de timp prestabilită (idem). Sunt aprecieri cu care ne declarăm de acord şi care demonstrează că, în fond, prin permanenţă se desemnează tocmai continuitatea.

unilaterală legală care a organizat funcția în vederea realizării competenței respective.

În al patrulea rând, din definiție rezultă că cei care sunt investiți cu realizarea funcției, intră într-un complex de raporturi juridice, complex ce se stabilește între el și organul care l-a investit. În sfera acestui raport juridic complex intră, de fapt, două raporturi juridice concrete care se află, cum arătam mai înainte, într-o legătură indestructibilă. Se poate spune, în sens dialectic, că ele formează o unitate în diversitate, tocmai de aceea ne-am oprit la categoria de **situație juridică**.

Dacă se analizează mai departe "dialectica internă a acestei unități", se va constata că titularul funcției este: a) **subiect subordonat** într-un raport juridic de autoritate, de drept constituțional sau, după caz, de drept administrativ, față de organul care l-a investit (în virtutea acestui raport prerogativele funcției apar ca drepturi pentru organ și obligații pentru titular), desigur, titularul funcției are și anumite drepturi în legătură cu exercitarea funcției pe care o deține; b) **subiect supraordonat într-un raport de autoritate**, de drept administrativ, față de terți (subiectele de drept în legătură cu care se realizează competența).

Există funcții și funcții, pentru unele, practic, după învestitură titularul nu mai are obligații față de acea autoritate, ele transmit la autoritatea din structura căreia face funcția parte sau față de o terță autoritate, care poate apărea, și ca autoritate disciplinară, dar tot acest "lanț" se pune în mișcare grație actului de învestitură.

Să luăm, de pildă, cazul judecătorilor; ei sunt investiți de Președintele României, dar obligațiile lor ulterioare sunt față de stat și lege, iar rolul de autoritate disciplinară îl are Consiliul Superior al Magistraturii, care este prezent i în procedura de învestitură; el face propunerile. Mai trebuie subliniat că toate repturile și obligațiile ce formează conținutul raportului titularului funcției față e terți sunt mijloacele, instrumentele juridice de realizare, în fond, a drepturilor i obligațiilor funcției (stabilite unilateral), implicit a competenței unui anumit organ de stat.

În al cincilea rând, din definiție reiese că funcții publice pot să îndeplinească și persoane fizice care nu sunt încadrate în muncă într-un organ de stat, în general, al administrației publice, în particular. Este vorba de persoanele private care sunt investite, prin autorizare, în condițiile legii, cu dreptul de a presta un **serviciu public**, în regim de putere publică. Spre pildă, instituirea unei comisii a Consiliului, ca organ de sprijin și desemnarea, ca președinte ori ca membri, reprezentanților unor organizații neguvernamentale sau un împuternicit al primarului în materie de contravenții, care nu face parte dintre funcționarii

consiliului local. Toate aceste persoane care sunt asimilate funcționarilor publici, îndeplinind prerogative de putere delegate, de unde și categoria actelor administrative prin delegație, nu trebuie confundate cu persoanele care sunt chemate pentru îndeplinirea unui singur fapt determinat dinainte, cum ar fi efectuarea unei expertize, pe care, alături de prof.Romulus Ionescu, nu-i considerăm în funcții publice, chiar dacă prin ceea ce fac, contribuie la realizarea atribuțiilor unui organ de stat[89].

Din cele de mai sus se poate foarte ușor deduce definiția **funcționarului public**: **persoana fizică care este investită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedetrminat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căruia face parte funcția respectivă.** Pe lângă trăsăturile deja subliniate, mai reținem aici **legalitatea investiturii**.

2. Problema funcției de fapt

Plecând de la **legalitatea investiturii**, ca trăsătură a funcției publice și a funcționarului în doctrina juridică veche și contemporană, în legătură cu această trăsătură este aceea a regimului juridic aplicabil actelor funcționarilor de fapt (adică funcționarii care exercită în realitate atribuțiile specifice unei funcții și care n-au nici un fel de investitură sau a căror investitură este ilegală). Deși s-au emis mai multe opinii, pentru considerentele înfățișate de prof.Ilie Iovănaș, suntem și noi de părere că principiul **quod nullum est ab initio nullus producit effectus**, nu poate fi aplicat cu rigiditate[90].

Fără a mai intra în detalii, am menționa doar că acest adagiu, ce-și pierde originea în negura veacurilor, a avut rațiunile lui îndeosebi în dreptul civil, fiind alături de multe alte adagi, de-a lungul timpului unul din paznicii juridici ai "sfintei proprietăți".

Viața a demonstrat că sunt situații- mai ales în administrația modernă, care este atât de mult solicitată de public și pe aceeași măsură birocratizată (deși științele de raționalizare a administrației s-au dezvoltat foarte mult în ultimii ani) -

---

[89]Romulus IONESCU, op.cit., p.177

[90]Ilie IOVĂNAȘ, op.cit., p.177. A se vedea cu privire la această problemă și Paul NEGULESCU, op.cit., p.433; Romulus IONESCU, op.cit., p.178. Vezi cu privire la teoria funcției de fapt și M.ANGHENE, Competența organelor administrației de stat, în S.C.J.nr.4/1965, p.632-633. Desigur că nu se poate vorbi despre acoperirea nulității, în lipsa unor dispoziții exprese ale legii, cum este art.2 din Decretul nr.278/1960, decât în virtutea unor principii legale și constituționale, intrând în atenție, în primul rând, art.1 alin.3 din Constituție.

în care ilegalitatea investiturii greu dacă poate fi imputată cuiva. În orice caz, chiar dacă poate fi imputată şi am trece mai departe la aplicarea principiului menţionat mai sus, ce ni l-a oferit geniul juriştilor romani, deci la anularea actelor făcute, ne întrebăm dacă, în anumite cazuri, nu se creează un rău mai mare.

Anularea, spre pildă, a unui certificat de căsătorie, pentru simplul motiv că delegatul stării civile care a oficiat căsătoria n-a fost investit legal, după ce a avut loc nunta şi toate celelalte legate de un asemenea eveniment, după ce au apărut probabil şi copiii, este, desigur, prea mult. Tocmai de aceea, legiuitorul nostru a găsit de cuviinţă să consacre în materia stării civile teoria funcţionarului de fapt: "Înregistrările făcute în registrele de stare civilă de o persoană necompetentă care a exercitat în mod public atribuţia de delegat de stare civilă sunt valabile chiar dacă acea persoană nu avea în realitate această calitate" (art.2 din Decretul nr.278/1960).

Exemplele, însă, pot continua şi cumulate alte situaţii în care nu găsim un text de genul celui de mai sus, motiv pentru care propunem, **de lege ferenda**, soluţionarea acestora printr-un text cu valoare de principiu ce ar urma să fie inclus, fie în viitorul Cod administrativ, fie în viitorul Statut al funcţionarilor publici.

În altă ordine de idei, este de reţinut că în dreptul civil şi, mai ales, în dreptul muncii, s-au impus o serie de principii pentru situaţii, oarecum similare. Dintre acestea, în afară de principiul validităţii în drept (amintit şi de prof.Ilie Iovănaş) mai citâm: principiul salvgardării actului şi principiul importanţei sociale (se are în vedere munca prestată). Nu vedem de ce, în mod corespunzător, asemenea principii nu s-ar extinde şi în activitatea administraţiei publice pentru a evita producerea unor traume psihice, a unor veritabile drame umane. Administraţia este chemată să presteze servicii publice şi lucrul acesta trebuie să-l facă administratorul competent, în condiţiile legii, dar când administratorul nu a fost legal investit şi s-a manifestat public, ca unul regulat investit, este excesivă măsura anulării actelor.

3. Clasificarea funcţiilor publice din administraţia publică

I. Din punctul de vedere al importanţei funcţiei în realizarea competenţei organelor administraţiei de stat deosebim două mari categorii:

1. **funcţii de conducere**
2. **funcţii de execuţie**

Se impune a preciza că funcţiile de conducere sunt înţelese în sensul larg al conducerii (organizare, coordonare, îndrumare, control etc.), ele fiind în acelaşi

timp şi funcţii de decizie. E posibil, însă, ca anumite "funcţii de conducere" să privească numai anumite elemente ale procesului decizional din administraţia de stat, în funcţie de competenţa materială a organului administrativ respectiv. Astfel, vom putea delimita funcţii de conducere ce presupun realizarea, în mod preponderent, a unei activităţi de organizare, de coordonare, de control etc. Din aceste motive ni se pare că nu este cea mai potrivită formula teoretică clasificarea tripartită, propusă de un autor (sub aspectul rolului în realizarea activităţii executive): funcţii de decizie, control şi execuţie[91]. Dacă avem în vedere

[91]Literatura română de specialitate cunoaşte mai multe opinii cu privire la criteriile de clasificare a funcţionarilor de stat, în particular a funcţionarilor administraţiei de stat. Această situaţie, dincolo de aspectele subiective inerente oricărei operaţii logice de acest gen, se explică şi prin concepţiile diferite existente în doctrina juridică cu privire la notele de conţinut ale noţiunii de funcţie de stat, cum s-a relevat mai sus. La aceasta contribuie şi situaţia din legislaţie, inexistenţa unei terminologii cât de cât unitare, efect firesc, spunem noi, al inexistenţei unui **Statut al funcţionarului din administraţia de stat**, respectiv al unui **Cod de procedură administrativă**. Referindu-ne numai la două dintre cursurile universitare publicate în Editura Didactică şi Pedagogică, reţinem că în lucrarea apărută în 1970 (Romulus IONESCU), se operează cu patru criterii, iar în cea apărută cu şapte ani mai târziu, numai cu două (Ilie IOVĂNAŞ).

Astfel, în opinia lui Romulus Ionescu (ce are la bază, evident, legislaţia în vigoare până în 1970) pentru clasificarea funcţionarilor de stat trebuie avut în vedere: a) gradul de independenţă în exercitarea funcţiei; b) gradul de strictete al disciplinei pe care trebuie să o respecte; c) gradul de tehnicitate a funcţiei pe care o îndeplinesc şi d) modul de recrutare. Dezvoltând această clasificare, autorul apreciază că, sub aspectul primului criteriu, se pot distinge două mari categorii: 1) funcţionari cu muncă de răspundere, din care o subcategorie o formează funcţionarii de conducere şi 2) funcţionarii ce nu au o muncă de răspundere sau funcţionarii auxiliari (ex.registratori, arhivari, statisticieni, secretari, dactilografi, referenţi, economişti, contabili etc.). Funcţionarii cu muncă de răspundere erau la data respectivă prevăzuţi într-un tabel cuprins într-o hotărâre a Consiliului de Miniştri (ex.conducătorii instituţiilor şi întreprinderilor de stat, directorii şi şefii serviciilor independente din instituţii şi întreprinderi de stat, ingineri şi contabili şefi din întreprinderile de stat, judecătorii, procurorii, arbitrii de stat, profesorii etc.). Pe această linie de idei se menţionează că funcţionarii care nu au o muncă de răspundere îndeplinesc "în general, operaţiuni administrative şi de tehnică administrativă şi numai în mod excepţional unele acte juridice individuale, deoarece aceasta implică un grad deosebit de independenţă şi deci de răspundere", ceea ce se întâlneşte numai la funcţionarii cu muncă de răspundere, îndeosebi cei cu muncă de conducere" (op.cit.p.181).

După gradul de strictete al disciplinei pe care trebuie să o respecte, autorul citat clasifică funcţionarii în două categorii: a) militarii şi b) funcţionarii civili, cu precizarea că militarilor nu li se aplică Codul muncii şi statute speciale, pe când situaţia juridică a funcţionarilor civili este în general aceea reglementată pentru toţi oamenii muncii de către Codul muncii, cu toate că unii au statute speciale. Faţă de aceste precizări, se impune a remarca că termenii de principiu în care ele au fost făcute nu mai pot fi reţinuţi şi la ora actuală, având în vedere atât evoluţia reglementărilor juridice, cât şi a doctrinei juridice, aspecte asupra cărora vom reveni. **Potrivit celui de-al doilea criteriu** propus de Prof.Romulus Ionescu, funcţionarii de stat se clasifică, de asemenea, în două categorii: a) funcţionari care îndeplinesc funcţii de stat mai strâns legate de producţia de bunuri materiale sau prestarea de servicii, ce au un caracter tehnic şi b) funcţionari care nu îndeplinesc asemenea funcţii. Tot în două categorii, potrivit opiniei acestui autor, se clasifică funcţionarii de sat şi sub aspectul modului de recrutare, anume: a) funcţionari aleşi şi b) funcţionari numiţi..

În ceea ce priveşte primul criteriu propus de prof.Ilie Iovănaş - rolul în realizarea activităţii executive - funcţionarii administraţiei de stat au a fi priviţi sub trei categorii: a) funcţionari de decizie, b) funcţionari de control şi c) funcţionari de execuţie. Cei din primele două categorii, se susţine că au ca atribuţii principale conducerea activităţii celorlalţi oameni ai muncii, putând adopta şi acte decizionale,

ansamblul criteriilor cu care se operează în doctrină şi în legislaţie, vom putea clasifica funcţiile de conducere şi din alte puncte de vedere:

1. Sub aspectul conţinutului procesului decizional administrativ, funcţiile de conducere sunt:

a) funcţii care presupun toate elementele conducerii;

b) funcţii care presupun, în mod preponderent, realizarea numai anumitor elemente ale conducerii (organizare, coordonare, control etc.).

2. Sub aspectul sursei legislative, distingem:

a) funcţii prevăzute numai în Constituţie (funcţiile de demnitari şi anumite funcţii eligibile);

b) funcţii prevăzute în Statutul funcţionarilor publici;

c) funcţii prevăzute în statute speciale, stabilite în anumite sectoare ori pentru anumite organe.

3. Sub aspectul gradului de complexitate şi răspundere, distingem:

a) funcţii de conducere la nivelul organului administrativ;

b) funcţii de conducere la nivelul organelor interne (ce nu apar şi ca organe de conducere);

c) funcţii de conducere la nivelul compartimentelor (aparatului).

4. Sub aspectul naturii intrinseci, putem identifica două categorii:

a) funcţii de conducere cu o natură exclusiv administrativă (ministru, director general, director, rector etc.);

b) funcţii de conducere de specialitate (ex.director tehnic, inginer şef, contabil şef etc.).

5. Sub aspectul retribuţiei, reţinem:

a) funcţii de conducere retribuite (iar, după caz, cu sau fără indemnizaţie);

b) funcţii de conducere neretribuite (mai ales în ipoteza cumulului)[92]

---

pe când cei din categoria a treia desfăşoară mai mult o activitate faptică, fie de pregătire a actelor decizionale, fie de punere a lor în executare (op.cit.p.178). Cel de-al doilea criteriu propus de acest autor - modul de investire - este, pe fond, identic cu ultimul criteriu formulat în opinia anterioară, identificându-se aceleaşi categorii: a) funcţionari numiţi şi b) funcţionari aleşi. Se subliniază, totuşi, două deosebiri mai importante între o categorie şialta: în primul rând, funcţionarii aleşi sunt investiţi pe o perioadă limitată - durata mandatului-, în al doilea rând, funcţionarii aleşi pot fi revocaţi în funcţie nu numai pentru cazurile de încetare a raportului de muncă, prevăzut de legislaţia muncii (cum este cazul funcţionarilor numiţi) ci şi pentru lipsa de încredere a organului care i-a ales (idem, p.179).

Desigur, la acestea ar trebui să adăugăm şi clasificările formulate pe baza **Statutului** din 1923, deşi doctrina de atunci nu a fost preocupată special de clasificări, ca de delimitarea sferei funcţionarilor, întrucât toţi autorii au avut obiecţii critice faţă de definiţia la care s-a oprit legea (Vezi Jean VERMEULEN, op.cit., p.15-25).

[92]Legea din 1923 s-a oprit la următoarea definiţie: "Sunt funcţionari publici cetăţenii români, fără deosebire de sex, care îndeplinesc un serviciu permanent (civil şi ecleziastic) la stat, judeţ, comună sau la instituţiunile al căror buget este supus aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor judeţene şi comunale", care a fost criticată de prof.Jean VERMEULEN pentru: a) există şi stabilimente de utilitate publică, care au bugetul aprobat de Parlament şi personalul lor nu are calitatea de funcţionar; b) lasă să

Funcțiile de execuție, la rândul lor, sub aspectul naturii, pot fi clasificate în două categorii:

a) funcții pur administrative: principale; auxiliare;

b) funcții de specialitate: tehnice; economice; juridice; alte specialități.

II. După gradul de strictețe al disciplinei: reținem și noi cele două mari categorii:

1) funcții civile;

2) funcții cu caracter militar[93]

III. După modul de desemnare a titularilor, distingem trei mari categorii:

a) funcții care presupun numirea titularilor;

b) funcții care presupun repartizarea titularilor;

c) funcții care presupun alegerea titularilor, alegere realizată, după caz, de: popor. o Cameră a Parlamentului, Camerele în ședință comună, consiliul local, consiliul județean, diferite adunări generale, diferite consilii de conducere (administrație) sau științifice.

IV. După regimul juridic aplicabil, distingem două mari categorii:

a) funcții cărora li se aplică regimul dreptului comun, înțelegând prin drept comun regimul stabilit de **Statutul funcționarilor publici**;

b) funcții cărora li se aplică regimuri statutare speciale, potrivit principiilor Statutului funcționarilor publici.

---

se înțeleagă că funcționarii sunt numai numiți, ori ei sunt și aleși; c) **prestarea unui jurământ** la intrarea în funcție nu este de esența funcției publice, citând și decizii ale Casației; d) nu se înțelege ce este serviciu public și e) **remunerația** nu este de esența funcției publice, citând în acest sens și pe Jeze (J. VERMEULEN, op. cit., p. 15 și urm.).

[93] În sfera acestor funcții se includ, firește, numai funcțiile ocupate de cadrele permanente din sistemul Ministerului Apărării Naționale, respectiv al Ministerului de Interne, serviciilor de siguranță ale statului, nu și militarii în termen, cu toate că aceștia se află într-un raport de drept administrativ, iar unii autori din perioada interbelică i-au calificat funcționari, cum s-a arătat.

CAPITOLUL II

RECRUTAREA ŞI ÎNCADRAREA FUNCŢIONARILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

§ 1. Forme de recrutare şi selecţie, istoric şi drept comparat

1. Fenomenul recrutării între formal-juridic şi real-uman

Selecţia funcţionarilor de stat a reprezentat, încă din Antichitate, o preocupare de prim ordin pentru "clasa politică", respectiv pentru partidele politice aflate la guvernare sau, după caz, în opoziţie. Criteriile şi metodele de selecţie, cum se susţine în literatura de specialitate, reflectă în fiecare ţară şi pentru fiecare epocă caracteristicile fundamentale ale sistemului administrativ statal respectiv[94]. Aceste aprecieri, firească, sunt valabile şi în prezent, cum ele pot fi susţinute şi pentru viitor; atâta timp cât va exista statul, implicit administraţia publică, va fi nevoie şi de funcţionari publici.

A susţine că în societatea contemporană, pe fondul dezvoltării democraţiei şi a mecanizării muncii administrative, funcţionarul de stat (funcţionarul administraţiei publice) este pe cale de dispariţie, înseamnă a face o gravă eroare, atât politică, cât şi ştiinţifică. Cât priveşte mecanizarea, robotizarea, în contextul revoluţiei tehnico-ştiinţifice contemporane, a muncii administrative, este de reţinut un adevăr valabil şi pentru munca direct productivă: maşina, în sensul larg al termenului, ajută omul la rezolvarea diferitelor probleme, dar nu este capabilă să le pună ea însăşi. "Ea nu-l va elimina din aparatul administrativ pe funcţionarul a cărui muncă este legată de promovarea politicii administrative"[95].

Prin urmare, modernizarea echipamentului administrativ, introducerea aparatelor electronice dintre cele mai complicate, operarea cu termeni specifici informaticii, cibernetici etc., nu numai cu tradiţionalii termeni juridici conduce, în perioada actuală şi cu atât mai mult în perspectiva anilor, la necesitatea unui nou tip de administrator, "capabil să exprime problemele administraţiei curente în formule rezolvabile cu ajutorul maşinii"[96] . De aici şi necesitatea unei pregătiri profesionale complexe, la nivelul realizărilor ştiinţei şi tehnicii secolului nostru şi, respectiv, a exigenţelor secolului viitor pentru funcţionarul public, care se impune

---

[94]Vezi B.GOURNAY, J.F.KESLER, J.Siwek-POUYDESSEAU, Administration publique. P.U.F., Paris, 1967, p.351

[95]J.STAROSCIAK, op.cit., p.182.

[96]Idem

din ce în ce mai mult ca un specialist de înaltă clasă şi, în egală măsură, ca un veritabil factor de stimulare a progresului şi civilizaţiei.

Tocmai de aceea, selecţia funcţionarilor publici la acest sfârşit de secol şi mileniu comportă anumite particularităţi, nemaiputându-se vorbi de aplicarea **tale quale** a metodelor utilizate de secole şi chiar milenii, adevărat, în intensităţi şi nuanţări diferite, de la o epocă la alta, iar în cadrul aceleaşi epoci de la un stat la altul, respectiv în cadrul aceluiaşi stat de la o perioadă la alta. După cum se cunoaşte din lucrările ştiinţifice şi din operele literare, încă din Antichitate s-au impus drept criterii de selecţie, în sens de recrutare, a funcţionarilor publici: originea, situaţia materială, relaţiile personale, forţa fizică, forţa opiniei, experienţa, pregătirea, inteligenţa, caracterul etc. Ponderea acestor criterii şi ridicarea lor la nivel de principii legislative ori de guvernare a variat după cum a evoluat societatea, după caracterul regimurilor politice, după rolul jucat în istorie de o mare personalitate sau alta etc.

Se poate spune, făcând o succintă analiză din perspectiva doctrinei administrative, că întotdeauna sistemul **formal-normativ** al selectării funcţionarilor de stat a fost însoţit de un sistem relaţional **real-uman**. Fără alte comentarii, se subînţelege că nu de fiecare dată sistemul relaţiilor **real-umane** a coincis, sub aspectul conţinutului, semnificaţiilor şi implicaţiilor cu cel formal-normativ (juridic). Uneori sistemul formal normativ era invocat doar ca pretext, iar adevărata esenţă a "politicii de cadre" era conturată după diverse interese de grup, castă etc., mergându-se, în anumite perioade istorice, până la desconsiderarea totală a regulilor formale şi impunerea unor reguli ale "practicii guvernării", dictate, firesţe, de interesele claselor, categoriilor şi grupurilor sociale ce deţineau puterea de stat. Cu alte cuvinte, între formele de selecţie a funcţionarilor de stat, a funcţionarilor publici, în general, recunoscute oficial şi modul concret de aplicare a acestora n-a existat, istoric vorbind, de fiecare dată, concordanţă, ceea ce este valabil şi pentru perioada contemporană.

2. Metodele de selecţie între teorie şi realitate

Lucrările occidentale de ştiinţa administraţiei, de regulă, analizează două mari categorii de metode de selectare a funcţionarilor publici: a) metodele nedemocratice, incluzând în această sferă metodele folosite îndeosebi în Antichitate şi evul mediu: hazardul, norocul, ereditatea, nepotismul (favoritismul) şi b) metodele democratice, cele folosite (sau cel puţin proclamate) de administraţiile moderne şi contemporane: selecţia politică, selecţia intelectuală,

selecția profesională[97]. Pe aceeași linie de preocupări teoretice, profesorul polonez Jerzy Starosciak, referindu-se numai la administrațiile de stat contemporane analizează, relevând avantajele și dezavantajele fiecăreia, **trei metode**: a) selecționarea liberă; b) satisfacerea unor criterii formale; c) concursul[98], preluate în lucrările de știința administrației din țara noastră[99].

Alegerea uneia sau alteia dintre aceste metode depinde de specificul funcțiilor administrației de stat, de tradițiile dintr-un sistem național sau altul, de stadiul de evoluție al societății, de raporturile dintre politic și administrația publică, de sarcinile ce sunt stabilite administrației publice într-o anumită etapă de dezvoltare a societății și în perspectivă,. de conjunctura regională, continentală sau internațională, de gradul de cultură și civilizație etc.

Desigur că această evoluție a criteriilor și metodelor de selecție (recrutare) a funcționarilor nu trebuie înțeleasă numai sub aspectul **formal-juridic** ci și mai ales, sub cel **real-uman**. Spre pildă, metoda examenelor, deși este considerată o "metodă democratică",specifică administrațiilor moderne, ea s-a aplicat în diferite forme și în Antichitate și în evul mediu, în anumite imperii chiar. Așa, de exemplu, în China feudală până în anul 1905 s-a menținut sistemul examenelor de stat (Kejuzhi), pentru ocuparea funcțiilor din administrația de stat. Mai precis, candidații la aceste examene de stat susțineau o probă scrisă (întocmeau o lucrare după un anumit tipic), în fața unor comisii desemnate de împărat, iar pe baza rezultatelor obținute dobândeau un titlu științific, care le conferea dreptul la una din funcțiile administrative ierarhizate după cele trei trepte ale respectivelor titluri științifice[100]. Apoi, nu trebuie să uităm "școala" de formare a funcționarilor încă din evul mediu în Germania, pe fondul doctrinei camerale etc. Pe de altă parte, **nepotismul (favoritismul)**, de exemplu, inclus constant în lucrările actuale în sfera metodelor nedemocratice de selecție a funcționarilor, specifice Antichității și feudalismului, se manifestă,adevărat, ca fenomen real și nu ca principiu formal-juridic și în societatea contemporană susținând, în lucrarea din 1986, că fenomenul era prezent "inclusiv în societatea socialistă", cât de prezent este în

---

[97]Vezi B.GOURNAY, J.F.KESLER, J.Siwek-POUYDESSEAU, op.cit., p.351-384 și lucrările acolo citate.

[98]J.STAROSCIAK, op.cit., p.199-206

[99]Vezi de ex.Alexandru NEGOIȚĂ, Știința administrației, p.90-95, unde se au în vedere următoarele trei metode mari: a) recrutarea pe baza repartizării în urma absolvirii unei școli medii sau superioare; b) recrutarea pe baza selecționării libere și c) recrutarea prin concurs.

[100]"Se cunosc trei trepte în ierarhia titlurilor, în ordine crescîndă : xincai (titlu dat dregătorilor din administrația județeană) ; juren (titlu dat dregătorilor din administrația provinciilor) ; jinshi (titlu dat dregătorilor din capitala imperiului). Primii clasați la examenul de stat se numeau Zhuanyan. La curtea împăratului erau admiși numai academicieni, hanlin, cei mai renumiți dintre jinshi, viitori membri ai Academiei "Pădurea pensulelor-Hanlinyan" (Ileana HOGEA-VELIȘCU, nota nr. 1, p. 35, în lucrarea CAO XNEQIN, GAO E. ,Visul din pavilionul roșu, Editura Univers, București, 1985).

societatea actuală post-revoluționară nu este cazul să mai discutăm. Nu în puține situații, confirmate de realitățile din țările cu puternice tradiții democratice și școli administrative nepotismul și favoritismul, mai ales din interes de partid, sunt "argumente" hotărâtoare pentru ocuparea unui post public și nu argumentul valorii candidatului, ca să nu mai vorbim de subiectivismul și favoritismul care se manifestă în cazul aplicării "metodei selecției libere", reținută ca metodă oficială în multe țări, în sensul că are o consacrare legislativă. De aici, preocuparea permanentă a doctrinei administrative de a fundamenta și a legiutorilor de a adopta mereu, soluții de contracarare, de formare a unui spirit de responsabilitate față de funcția publică.

3. Principiul egalității și principiul meritului în legislația țărilor Uniunii Europene

Autorii de drept public, ca și cei de știința administrației, sunt unanimi a considera că la ora actuală democrația nu mai poate sta la ușa de acces pentru funcțiile publice, acestea trebuie să fie accesibile pentru orice cetățean, în virtutea principiului egalității în drepturi. **De aici principiul contemporan al egalității accesului la funcții publice**[101]. Pe de altă parte, cum s-a arătat deja, viața a demonstrat, după experiențe dintre cele mai tragice, că în funcții administrative, în funcții publice, în general, nu poate rezista decât persoanele care au anumite calități, au o anume instrucție intelectuală și profesională, adică dacă au competență. **De aici principiul ocupării funcției publice pe baza meritului**, impus, formal-juridic, ca principiu oficial încă din secolul trecut.

Sunt aici două principii complementare, dar și contradictorii, ele au mai mult sau mai puțin efecte opuse[102]. Toate constituțiile scrise ale țărilor Uniunii Europene consacră principiul egalității în fața legii și, cum s-a văzut, majoritatea consacră și principiul accesului egal la funcții publice, fac excepție Constituțiile Danemarcei și ale Republicii Irlanda, țări în care principiul este consacrat prin lege[103]. De asemenea, toate legislațiile naționale din Uniunea Europeană, fie

---

[101] Se știe că egalitatea accesului la funcții publice a fost unul din obiectivele revoluționarilor francezi de la 1848, fiind înscris expres în art.6 alin.4 din **Declarația** drepturilor omului și cetățeanului din 26 august 1789, formula devenită celebră: "Tous les citoyens étant égaux (aux yeux a la loi), sont également admisibles a toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents" (Toți cetățenii fiind egali în fața legii, au capacitatea de a fi admiși la toate demnitățile,locurile și muncile publice, conform capacității lor, fără nici o altă discriminare decât aceea a virtuților și a talentului lor).

[102] Vezi pe larg J.ZILLER, Égalité et mérite - L'acces a la fonction publique dans les Etats de la Communauté curoppéenne, op cit.

[103] J.ZILLER, Administrations comparées, op.cit., p.380

fundamentale, fie ordinare, consacră şi principiul recrutării prin concurs, precum şi o serie de condiţii prealabile înscrierii, ceea ce face ca ideea egalităţii accesului să aibă mai mult o semnificaţie politico-morală, decât tehnico-juridică.

Egalitatea accesului, sub aspect juridic, trebuie înţeleasă ca o egalitate de tratament din partea legiuitorului şi a autorităţilor, ca o egalitate a şanselor, deci a condiţiilor, dar în competiţie nu pot intra decât cei care îndeplinesc acele condiţii, urmând ca dintre aceştia, pe baza lui **merit system**[104] să fie aleşi şi apoi încadraţi anumiţi candidaţi la funcţia publică.

Principiul egalităţii accesului, istoric, s-a fundamentat pe necesitatea desfiinţării priorităţilor pe criteriul rangului de noblete, el impunându-se cu multă dificultate şi ca un principiu al dreptului pozitiv[105].

Dacă ar fi să ne oprim la o Constituţie care conţine una din cele mai reuşite reglementări în materia care preocupă aici, am alege, fără îndoială, Spania[106]. Pe de o parte, legiuitorul constituant spaniol din 1978, simbolizând spiritul european actual, a înţeles să consacre dreptul fundamental al cetăţenilor "de acces în condiţii de egalitate la funcţiile şi însărcinările publice" (art.23 alin.2), iar pe de altă parte, în titlul consacrat Guvernului şi administraţiei a consacrat principiul accesului la funcţii publice pe bază de merit şi de capacitate" (art.103 alin.3).

§ 2. Condiţiile generale de acces în funcţiile publice

1. Noţiune şi clasificare

Condiţiile de acces la funcţia publică, de regulă, sunt înţelese ca fiind acele elemente specifice funcţiei publice, prin care legiuitorul urmăreşte **să garanteze valorificarea profesională a viitorilor funcţionari şi să limiteze arbitrariul în selecţie**.

---

[104]Se consideră de către autorii de drept public şi de ştiinţa administraţiei că dintre ţările Uniunii, Germania este cea care a avut prima instituţionalizat un atare sistem. Cum s-a arătat şi la o notă anterioară, acest lucru s-a realizat la sfârşitul sec.XVII (1794, exact acum 200 de ani), prin **Codul statal al Prusiei**, deşi ideea recrutării pentru merite, ţinându-se seama de prioritatea principiului **noblefei**, a fost prezentă în Prusia, încă de la începutul sec.XVII (1713, Ordonanţa lui Frederic I).

[105]Cum ne informează autorul citat, şi în Germania mult timp acest principiu a fost considerat fără consecinţe în dreptul pozitiv, el nu fundamenta un drept de recurs pentru candidaţii respinşi (idem. p.381).

[106]În lume specialiştilor de drept public se spune că Spania a avut cea mai reuşită constituţie a momentului, pentru că aceasta a avut ca mamă Constituţia Franţei (din 1958) şi ca bunică pe Constituţia Germaniei (din 1949). Este cert, Constituţia Spaniei a fost şi rămâne una din cele mai realizate Constituţii din lume.

Este de la sine înțeles ca prin reglementarea unor condiții, în special de către constituții, se urmăresc și alte scopuri, nu numai de ordin pur tehnic-administrativ, dar și politic. Condiția ca funcția publică să fie ocupată de persoanele care au numai cetățenia statului; de pildă, are evidente scopuri politice, tocmai de aceea ea este prevăzută, în primul rând, pentru demnitari sau pentru cei care sunt aleși în funcții pe baza unor criterii politice (alegerile parlamentare, alegerile prezidențiale, alegerile regionale etc.). Dacă prin **noțiunea de funcție publică** înțelegem o profesie, în virtutea căreia persoana care o ocupă are un drept la carieră, atunci va trebui să vorbim despre **condiții generale**, necesare pentru ocuparea oricărei funcții publice și **condiții specifice**, necesare pentru ocuparea anumitor categorii de funcții din administrație, din sfera justiției, a legislativului etc. Funcțiile din administrație sunt clasificate pe domenii, sectoare ori pe categorii de organe, ceea ce nu presupune cu necesitate și condiții speciale. Trebuie să facem o distincție foarte clară între condiția, în sine, de a ocupa o funcție publică, dintr-o anumită categorie, care are o formulare generică (ex.studii superioare) și forma concretă pe care o îmbracă această condiție pentru o funcție sau alta. Împrejurarea că pentru anumite funcții se cere, de exemplu, condiția studiilor juridice superioare, iar pentru altele condiția studiilor economice superioare, nu înseamnă că este vorba de condiții în plus sau în minus, dacă restul elementelor fără de care nu poate fi ocupată funcția sunt identice.

În altă ordine de idei, trebuie să facem distincție între condiție, ca realitate juridică absolută, și condiție, ca realitate juridică subiectivă. De pildă, legea cere o "bună conduită morală" sau "înaltă competență profesională", aprecierea, în concret, la fiecare candidat a **conduitei morale** sau, după caz. a **competenței profesionale** rămâne exclusiv la latitudinea autorității instituite pentru selecție. Aici este o chestiune de gradare, de apreciere subiectivă, dacă există un singur post și sunt trei sau patru candidați toți doctori în drept, de exemplu, și autori de lucrări pentru a vedea cine are cea mai "înaltă competență profesională", în ipoteza unor funcții pentru care se cere condiția studiilor juridice superioare[107], autoritatea care face selecția va trebui să facă o analiză pe fond, a contribuției științifice a fiecărui candidat, a importanței pentru societate a ideilor fiecăruia, a gradului de audiență a acestora în lumea științifică internațională, a gradului lor de perisabilitate sau continuitate[108] etc.

[107]Este cazul funcției de judecător la Curtea Constituțională, așa cum se prevede în art.141 din Constituția României.

[108]La noi s-a încetățenit o practică cantitativistă, de înregistrare a existenței unui număr de zeci și zeci de publicații ale unui autor, inclusiv pentru funcții în societatea academică, fără să se discute serios însăși caracterul de lucrări științifice ale acestora. Cercetarea științifică veritabilă presupune creativitate, imaginație științifică, originalitate și nu compilați indigeste, reușite conspecte sau strălucite plagiaturi.

În literatura occidentală, ținând seama de experiența acumulată și de stadiul reglementărilor se vorbește despre **condiții obiective** și în altă semnificație, anume elemente prealabile care țin fie de **administrație** (ex.existența unui post bugetar vacant, publicarea vacanței etc.), fie de **candidat** (ex. înscrierea pe un tabel public sau listă de așteptare a recrutării, antecedente, examen medical, aptitudini etc.)[109].

2. Elemente de drept comparat

În sfera condițiilor generale pentru funcțiile publice majoritatea țărilor din Uniunea Europeană reține serviciul militar, exercițiul drepturilor civile și cetățenia (naționalitatea), desigur, alături de condiția studiilor, a stării sănătății etc., care apar și pentru alte funcții decât cele publice, în sensul strict al termenului. Dacă în ceea ce privește condiția stagiului militar și a exercițiului drepturilor civile nu există probleme deosebite nu se poate spune același lucru și despre condiția naționalității, în sens de cetățenie și aceste probleme se ridică cu atât mai mult în contextul integrării europene. Cum s-a văzut, condiția cetățeniei este prevăzută expres chiar de unele constituții, fiind un principiu impus în Europa îndeosebi prin Constituția Belgiei (art.6). Unele Constituții, cum ar fi cea a Portugaliei, admite o excepție pentru funcționarii de carieră **esențialmente tehnici** (art.15 alin.2). Unde nu este prevăzută această condiție prin Constituție, este prevăzută prin lege, inclusiv în Regatul Unit, unde datează o lege de acest gen din sec.XVIII (Act of Settlement). Republica Irlanda este singura țară din cele 12, care nu interzice expres, ca principiu imperativ, accesul cetățenilor străini la funcții publice, dar Statutul din 1956 (Civil Service Commissionners) admite posibilitatea **organizării concursului** numai pentru cetățenii irlandezi.

Olanda, cum ne informează prof.Ziller, este țara în care s-a antomat pentru prima dată o mișcare de reformă a acestei condiții, fiind o problemă cerută de noul drept comunitar[110].

Așa se ajunge ca mediocritățile perseverente să dobândească funcții. să cucerească onoruri, inclusiv academice, dând la o parte veritabile valori. care au simțul responsabilității cuvântului scris. Este adevărat că, în timp, se va face dreptate. dar, pe moment și uneori ani și ani, mediocrii ajung academicieni. cu mașină la scară, iar veritabilul savant își cară gogoșarii pentru murăturile de iarnă cu sacoșa.

[109]În Olanda, de exemplu, existența unei recomandări este recunoscută ca un criteriu oficial de selecție (J.ZILLER, Administrations comparées, op.cit., p.385)

[110]Problema este, de principiu, ca se pune nu numai în domeniul funcțiilor publice, practic în toate ramurile dreptului și, desigur, ca se pune cu privire la raporturile dintre instituțiile statale naționale și cele comunitare. Aceste aspecte nu sunt foarte adâncite nici în doctrina occidentală, fie de limbă franceză sau engleză pentru simplul motiv că Uniunea Europeană nu există decât din 1993. Cum am arătat și în tratatul nostru de drept constituțional,până la tratatul de la Maastricht, Comunitatea Europeană era privită ca o **asociație de state**, un sistem politico-administrativ, după intrarea în vigoare

O altă problemă care a declanşat un veritabil război este aşa-numita "condiţie de ordin obiectiv", anume condiţia de **sex**, tradiţional, anumite funcţii publice erau rezervate numai bărbaţilor şi altele, prin natura lucrurilor, numai femeilor. După cum ne informează prof.Ziller, majoritatea autorilor din ţările comunitare, nu mai vorbesc despre această condiţie[111], orientarea fiind, în mod clar, spre ştergerea diferenţelor. În ceea ce ne priveşte, rămânem la părerea că pentru anumite posturi, unde se prestează servicii publice pentru femei este natural ca să fie încadrate numai femei şi invers. (ex.controlorul corporal în serviciile aeroporturilor), fără a se înţelege de aici că se contravine spiritului documentelor internaţionale, unanim acceptate cu privire la egalitatea în drepturi a femeii cu bărbatul, dimpotrivă, se va acţiona în respectul demnităţii omului. De asemenea, rămâne de discutat, dacă, totuşi, anumite funcţii nu este contrar demnităţii umane să fie încredinţate şi femeilor, care au fizic alte calităţi decât bărbaţii[112].

În fiecare ţară comunitară există, generic vorbind, condiţia **aptitudinilor intelectuale**, maniera în care sunt, însă, acestea verificate depinde de la ţară la ţară. Astfel, în Danemarca, Germania şi Olanda, recrutarea pentru funcţiile publice şi selecţia prin verificarea îndeplinirii condiţiei aptitudinilor intelectuale se face exclusiv de către administraţie, pe când în Spania, Franţa, Italia sau Portugalia, sunt organizate "jurii de concurs" separate de administraţia care numeşte. Într-o altă categorie intră Belgia, Republica Irlanda şi Regatul Unit,

---

a tratatului a rezultat în primul rând o organizaţie politică, cu puternice accente statale. Autorii occidentali preferă să spună că **Uniunea** nu este nici stat federal, nici o organizaţie internaţională, nici o confederaţie comparabilă cu cele care au existat în istorie, ea este un **sistem particular**, nefiind suficient să i se spună că are un caracter **sui generis**. Uniunea Europeană, cum se exprimă autorul citat, ne apare un fel de **super-stat de dimensiuni europene**, cu o structură piramidală, vârful formându-l Uniunea cu autorităţile ei, urmând statele membre, regiunile, departamentele sau provinciile şi la bază comunele (J.ZILLER, op.cit., p.475).

Din această perspectivă apare relaţia dintre dreptul comunitar şi dreptul naţional, dreptul comunitar, la rândul său, având o organizare pe ramuri, vorbindu-se inclusiv despre un drept comunitar instituţional (A se vedea Ion P.FILIPESCU, Augustin FUEREA, Drept instituţional comunitar, Editura "Acatami" Bucureşti, 1994).

[111]J.ZILLER, op.cit.,p.386

[112]O foarte interesantă discuţie pe această temă am avut-o în 1990 la Ministerul de Interne al Italiei, unde am aflat că în structurile militare pentru combaterea manifestărilor violente, a actelor de terorism etc., sunt preferate femeile. Explicaţia, care ne-a fost dată de înaltul funcţionar cu care am discutat, om cu zeci de ani de experienţă, în sinteză, a fost exprimată într-o frază pe cât de simplă pe atât de semnificativă: "Noi nu avem nevoie de eroi morţi". Continuând explicaţia, am reţinut că în optica dânsului bărbaţii până să tragă îşi mai pun întrebări, "filozofează", pe când femeile, fiind prin natură mai instinctive, acţionează mai rapid. Iată cum una din cele mai delicate şi periculoase funcţii publice, nu până mult considerată o feudă pentru vecie a bărbaţilor în ţara care se confruntă poate cu cele mai puternice acte teroriste de la sfârşitul acestui secol, devine, oficial, preferată pentru femei.

unde există un organism public specializat în această operație - **Comisia funcției publice**.

În ceea ce privește **condiția sănătății**, în general, aceasta se verifică prin prezentarea unui certificat de la un medic autorizat, în două țări există un serviciu specializat în acest sens. **Serviciul de sănătate al administrației**, în Belgia și **Serviciul de sănătate al Regatului**, în Olanda.

O problemă teoretică și practică deosebită o reprezintă **limitele puterii administrației** sau a organismelor specializate de apreciere a îndeplinirii condițiilor subiective (ex.condiția de moralitate) și **existența unei căi judiciare de atac. Ca regulă,** se poate spune că este instituit un drept discreționar al administrației, al structurilor de selecție, după caz, existând în Italia obligația motivării respingerii candidatului, iar în Germania este prevăzută această obligație numai când respingerea are în vedere neîndeplinirea condiției de **loialitate politică**.

De la această regulă face excepție **Consiliul de stat francez**, care din 1983 am început să judece **deciziile de excludere a candidaților** de la concurs, considerând că este o competență normală a contenciosului administrativ. O delicată problemă, în acest context de idei, o reprezintă și **condiția loialității** față de instituții, care este considerată nu numai o condiție prealabilă la funcția publică, dar și prima **îndatorire a funcționarului**, chiar dacă formularea diferă de la o țară la alta[113], verificarea îndeplinirii acestei condiții urmând regimul general al condițiilor subiective[114].

---

[113]De pildă. în Germania, Statutul funcționarilor cere, în mod expres condiția, pentru accesul în funcții publice, "prezentarea de garanții că se va angaja, în orice moment în favoarea ordinii constituționale", iar pentru funcționari este prevăzută obligația, ca prin întregul lor comportament, să adere la "ordinea fundamentală liberală și democratică, în sensul legii fundamentale și să se angajeze pentru conservarea sa". În alte țări condiția de loialitate este considerată ca fiind inclusă în condiția de moralitate (ex.art.70 din Codul funcționarilor din Grecia), într-o altă categorie de țări condiția de loialitate se deduce din condiția generală de aptitudini (ex.Olanda), fiind și o soluție impusă prin jurisprudența Consiliului de stat francez (cazul Barel din 28 mai 1954), ceea ce se estimează a fi specific și pentru Danemarca, Irlanda și Regatul Unit (J.ZILLER, Administrations comparées, pag.390).

[114]Există, însă, regimuri diferite de la o țară la alta a Uniunii Europene, în ceea ce privește verificarea condiției loialității candidaților și verificarea loialității funcționarilor pe parcursul întregii cariere (care în Franța. de pildă, se face sistematic pentru înalții funcționari din categoria A). Mai mult, în aceeași țară, în funcție de situația politică creată. s-au instituit regimuri speciale de verificare a loialității față de instituțiile constituționale a candidaților la funcțiile publice, cum a fost cel instituit în 1972 de Cancelarul Willy Brandt, spre a filtra intrarea în administrație a elementelor extremiste etc.(A se vedea J.ZILLER, op.cit., p.391).

3. Condiții generale din Statutul interbelic și din proiectul actual

Acestei probleme, Statutul din 1924 îi consacra cap.II intitulat expres "Condiții generale de admisibilitate în funcțiuni", care cuprindea, însă, numai două articole (art.5 și 6). Astfel, funcționarii publici, fără deosebire de sex, trebuiau: a) să fie cetățeni români; b) să fie majori, de 21 ani împliniți; c) să fie apți pentru serviciu din punct de vedere al sănătății și d) să nu fi suferit "vreo condamnațiune infamantă". La acestea, pentru bărbați se mai adaugă condiția satisfacerii "legii recrutării" și condiția de a se bucura "de toate drepturile civile și politice". După formula care se practica în monarhiile constituționale ale timpului, art.6 cerea condiția jurământului de loialitate față de Rege, după ce candidații la funcția publică erau numiți: "Funcționarii publici, la intrarea în funcțiune, sunt obligați a depune jurământul de credință Regelui și legilor țării".

Proiectul noului Statut, în art.3, reține că poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții generale:

a) are numai cetățenia română, domiciliul în România și cunoaște limba română[115];

b) are capacitate deplină de exercițiu;

c) este aptă din punct de vedere medical pentru îndeplinirea funcției;

d) a îndeplinit serviciul militar sau a fost exceptat, potrivit legii;

e) nu a fost condamnată pentru o infracțiune intenționată contra vieții, contra avutului particular sau public, contra autorității, pentru o infracțiune de serviciu sau în legătură cu serviciul, precum și pentru orice altă infracțiune săvârșită cu intenție care l-ar face incompatibil cu funcția ce urmează să o ocupe;

f) are o reputație care răspunde exigențelor funcției;

g) îndeplinește cerințele de studii și vechime în specialitate prevăzute de lege pentru funcția pe care urmează să o ocupe[116].

---

[115]Această din urmă condiție decurge logic din art.13 al Constituției, potrivit căruia "În România, limba oficială este limba română" ori funcția publică presupune, prin ipoteză, raporturi **oficiale**. Titularul unei funcții publice este purtătorul autorității de stat sau, după caz, a autorității comunale (orășenești) sau județene, și nu a unei autorități "private", funcția publică, cum s-a arătat, nu este altceva decât "un fascicol" de atribuții din sfera atribuțiilor unei **autorități publice**. A vorbi despre funcții publice în afara **oficialității** este un nonsens.

Apoi, nu trebuie scăpat din vedere că potrivit art.148 alin.1 din Constituție, dispozițiile sale cu (și) cu privire la limba oficială "nu pot forma obiectul revizuirii" (Vezi pentru dezvoltări teoretice Antonie IORGOVAN, Drept constituțional și instituții politice, op.cit., p.73-76).

[116]Această condiție apreciem că este prea generală și, de fapt,. nu aduce nimic nou, față de situația legislativă actuală axată pe o reglementare generală cu privire la încadrare, care vizează deopotrivă toate categoriile de "oameni ai muncii". Statutul funcției publice trebuie să facă un pas mai înainte, el trebuie să țină seama de doctrina actuală cu privire la formația celor care vin spre funcții publice, care cere, ca principiu, **studii administrative de specialitate**, pe de o parte și de situația concretă de la noi,

Se admite, totodată, ca prin lege **numirea** într-o funcție publică să fie condiționată și de îndeplinirea altor cerințe speciale, cum ar fi cele referitoare la vârstă, aptitudini ori efectuarea unui stagiu de specialitate. Reținem, totodată, că proiectul preconizează obligația **declarării averii** la numirea sau alegerea într-o funcție publică, declarația făcându-se, în scris, pe propria răspundere și ar trebui să cuprindă și bunurile soțului și copiilor minori". După părerea noastră, este vorba de o condiție generală de acces la funcția publică, chiar dacă nu este prevăzută sancțiunea de la regula jurământului în cazul refuzului.

Numirea unei persoane într-o funcție publică, potrivit Statutului proiectat, se va face "în urma promovării concursului", fiind vorba de condiția **aptitudinilor intelectuale**, prezentă în legislația europeană, cum s-a văzut, ea fiind prezentă și în Statutul din 1923: "Nimeni nu poate fi numit într-o funcție publică decât în baza unui examen de capacitate" (art.37 alin.1). În fine, reținem și obligația depunerii jurământului de loialitate (de credință), precizându-se expres că "refuzul de a depune jurământul echivalează cu neacceptarea funcției"[117].

---

pregătind terenul intrării în normalitate, într-un viitor nu foarte îndepărtat, putându-se imagina, la sfârșitul Statutului, și o dispoziție tranzitorie de genul "în termen de ...(să zicem 3 ani) de la intrarea în vigoare a prezentului Statut se va realiza atestarea pe post a tuturor funcționarilor din administrația publică...". Fără atari precizări liceele, secțiile, facultățile, studiile post-universitare, doctoratul care dau o specializare pentru funcții publice vor rămâne fără finalitate, menționându-se și încurajându-se nepotismul, favoritismul, amatorismul etc.

Pentru aceasta, Statutul trebuie să facă și un alt pas înainte, nu numai față de actuala legislație, dar și față de Statutul din 1923, anume precizarea tabloului general al funcțiilor din administrația publică, cu menționarea expresă a celor pentru care se cer studii administrative liceale sau superioare. Când face această afirmație ne imaginăm ceva mai elaborat, mai sistematizat decât soluția din Statutul interbelic, care, ce-i drept, spunea în art.36 că pe lângă condițiile generale "pentru a ocupa o funcție superioară aceleia de sub șef de birou, titularul trebuie să aibă o diplomă universitară sau a unei școli superioare echivalente, pentru celelalte funcțiuni, cel puțin liceul sau o școală echivalentă ...". Ne interesează studiile superioare sau liceale în **dreptul public**, în **administrație** și nu orice studii superioare sau liceale.

Nu trebuie să uităm că învățământul, ca fenomen, este complet diferit acum de cel din regimul anterior, inclusiv de cel din perioada interbelică, acum, există o secție de **birotică** până și la facultatea de filologie, nu mai vorbim de facultățile de **Drept și administrație** din cadrul universităților private ori de secțiile de **Drept public** din cadrul universităților de stat, de Academia de studii politice și administrative etc. problemă la care ne vom referi și în continuare.

[117]Jurământul are următorul conținut:

"Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să aduc la îndeplinire conștiincios îndatoririle ce-mi revin potrivit funcției și să păstrez secretul profesional. Așa să-mi ajute Dumnezeu" (art.4 alin.1 din Proiect). Se menționează, cum este și firesc, că formula religioasă se adaptează potrivit religiei funcționarului, iar cei fără confesiune religioasă vor face declarație pe onoare și conștiință că vor respecta îndatoririle din jurământ.

§ 3. Condiția studiilor administrative și modalități de examinare

1. Condiția studiilor administrative în Europa occidentală

După cum s-a văzut din primul volum al tratatului, una din problemele cele mai controversate din știința administrației o reprezintă formația funcționarului. Rezolvarea teoretică a acestei probleme este intim legată de modul în care este concepută, sub aspectul naturii intrinseci, însăși administrația de stat. Dacă prin administrație de stat s-a înțeles o activitate specializată a statului, implicit s-a susținut necesitatea unei formații profesionale specifice a celor care realizează administrația de stat. Am arătat anterior că această premisă a stat la baza concepției lui W.Wilson, ca de altfel a întregii doctrine nord-americane. Cu toate acestea, în practică nici unul dintre președinții S.U.A., inclusiv Wilson, n-au putut să facă abstracție de aspectul politic când au procedat la investirea funcționarilor administrației de stat, îndeosebi în posturi cheie. Menținerea de către un președinte democrat, de exemplu, în asemenea posturi, a funcționarilor numiți de președintele anterior republican și invers, reprezintă situația de excepție în istoria S.U.A., excepții justificate în cea mai mare parte de competența, specializarea dobândită în materia administrativă respectivă de persoanele în cauză[118].

Cu toate acestea, necesitatea unei pregătiri profesionale specifice pentru cei care urmează să fie investiți în diferite funcții din administrația de stat este recunoscută de majoritatea autorilor de știința administrației din occident, fiind o teză însușită și de majoritatea guvernelor din țările dezvoltate. Așa se explică, cum s-a mai relevat, existența unei preocupări constante, din secolul trecut în Europa și America, iar în ultimele decenii, în Asia și Africa, pe linia instituirii diferitelor școli de formare și, respectiv, perfecționare profesională a funcționarilor administrației de stat, a administrației publice în general.

Francezii, ca și nord-americanii sunt cei mai categorici în această privință, cine dorește să ocupe posturi (funcții) în administrația de stat, de la cele mai mărunte până la cele mai importante din administrația centrală, trebuie să fie absolvent al unei "școli administrative".

---

[118]Cum este cazul și în prezent, Președintele Bill Clinton a rechemat pe unii foști adjuncți ai Secretarului de Stat din timpul administrației Buch, inclusiv șeful personalului de la Casa Albă este un republican cu mare experiență, chemat, spun americanii, să aibă grijă de "grădinița democratică", întrucât Clinton a promovat masiv tineret în funcțiile de la Casa Albă, în general în administrație.

Forma cea mai înaltă de pregătire a funcționarilor administrației de stat în Franța se realizează la celebra L'E.N.A.(L'Ecole Nationale d'Administration). O foarte sintetică și emoționantă descriere a acestei bijuterii post-universitare ne oferă prof.Sanda Ghimpu: "Deși este o formă de învățământ la cel mai înalt nivel, L'E.N.A. nu are nici o legătură cu Universitatea. Ea depinde direct de guvern și constituie pentru Franța generatorul cel mai prețuit pentru recrutarea de înalți funcționari publici. Nu are nici un profesor titular, afară doar de cel de educație fizică! (Educația fizică ocupă un loc de mare cinste în procesul de formare al viitorului înalt funcționar). Cadrele de predare sunt cunoscuți profesori universitari, înalți funcționari publici, care consacră școlii doar o mică parte din activitatea lor. Concursul de admitere este dur. În general, se primesc absolvenți ai unor forme superioare de învățământ. În câteva săptămâni de examinare, se parcurg probe scrise, orale și de educație fizică. De altfel, condiția unei sănătăți perfecte este o condiție prealabilă concursului. Statistica arată că din 100 candidați reușesc între 7 până la cel mult 10. Practica premerge teoriei, primul an de la L'E.N.A. fiind anul de stagiu profesional. Înaltul funcționar pe lângă care stagiarul a fost repartizat completează la sfârșitul stagiului o amplă foaie de notare, un adevărat studiu al personalității elevului din care nu lipsesc rubrici ca acestea: vigoare fizică, ținută, prezentare, spiritul de inițiativă, simțul datoriei, posibilitatea de a fi simpatizat de colaboratori. Cel de-al doilea an este destinat studiului în localul școlii. Se merge pe principiul învățământului pe grupuri mici (de până la 15 elevi) în care accentul este pus pe prezentări prale ale elevilor urmate de discuții.

Se spune că la L'E.N.A. elevii **nu trebuie stimulați** ci, dimpotrivă, **este necesar să li se stăvilească elanul, aceasta pentru că ordinea mediilor este și ordinea importanței funcțiilor** în care absolvenții vor fi repartizați în diverse sectoare de activitate (diplomație, finanțe, jurisdicție administrativă, ministere, securitate socială) (subl.ns.A.I.)"[119].

Din modul cum este concepută selecția elevilor la Școala Națională de Administrație din Franța se subînțelege că nu este suficient să fi strălucit absolvent al unei facultăți juridice, de exemplu, pentru a ocupa o funcție importantă în Consiliul de Stat, ci este necesară absolvirea acestei școli, dobândirea, deci, a unei pregătiri administrative. De asemenea, nu este suficientă diploma de inginer, medic, economist, arhitect etc. pentru a ocupa posturi cheie în

[119]Sanda GHIMPU, Dialog despre lege, Editura "Scrisul Românesc", Craiova, 1978, p.206

ministerele de resort, ci mai este nevoie de absolvirea acestei faimoase şcoli de administraţie, a cărei notorietate a depăşit de mult graniţele ţării. S-a încetăţenit expresia: "L'E.N.A. formează generali nu locotenenţi". "Locotenenţii" administraţiei publice din Franţa se formează în Universităţi precum şi în şcoli speciale, amintite, în parte, într-un volum anterior[120].

Dorinţa englezilor de a se mândri cu rezultate comparabile celor din S.U.A. în domeniul ştiinţei administraţiei n-a putut face abstracţie de problema pregătirii profesionale a viitorilor funcţionari. Astfel, pe fondul reformelor din 1968, ca urmare a eforturilor lordului Fulton, cum s-a arătat, se creează şi **Civil Service College**, devenit în scurt timp cea mai renumită şcoală de administraţie din această ţară. Spre deosebire de L'E.N.A. franceză, **Colegiul englez este accesibil funcţionarilor din orice categorie, atât din administraţie publică, cât şi din administraţiile private**, cerându-se doar condiţia unei anumite vechimi în funcţie, precum şi condiţia unei aprecieri profesionale bune.

Reţinem şi pentru prezentarea acestei şcoli un pasaj din minunatul eseu al prof.Sanda Ghimpu: "La Civil Service College sunt pregătiţi funcţionari din toate ministerele Angliei. Formele de pregătire sunt foarte variate atât prin conţinutul programelor (alcătuite pentru şapte nivele de învăţământ), cât şi prin durata ciclurilor (serii scurte de câteva zile pentru funcţionarii superiori şi serii lungi de 16 până la 22 săptămâni pentru marea majoritate a funcţionarilor). Nu se dau examene de admitere şi nici examene de absolvire; în tot timpul pregătirii însă se urmăreşte activitatea fiecărui participant. **Deşi nu sunt obligatorii, formele de pregătire sunt urmate cu un interes deosebit şi chiar cu pasiune. O primă explicaţie rezidă în cointeresarea celor prezenţi aici: după parcurgerea unui ciclu, aceştia beneficiază de o promovare mai rapidă în funcţie**. A doua explicaţie stă în însăşi străduinţa şcolii de a crea cele mai bune condiţii de pregătire, de a elabora programe şi materiale interesante, de a promova concepţii tehnice şi metode avansate în problemele administraţiei publice. Civil Service College este o şcoală tânără: programele şi materialele sunt perfecţionate în fiecare an; se folosesc tehnici şi mijloace noi (de exemplu: şcoala are în dotaţie un echipament electronic de calcul); se caută continuu formele noi (folosirea intensivă a televiziunii interne în predarea şi prelucrarea materialelor didactice etc.) (subl.ns. A.I.)"[121].

---

[120]Vezi pentru dezvoltări asupra modalităţilor de formare a funcţionarilor publici din Franţa B.GOURNAY, J.F.KESLER, J.Siwek-PAUYDESSEAU, op.cit., p.384-394.

[121] Sanda GHIMPU, op.cit., p.208

Simpla existență a acestei școli, remarcă în continuare prof.Sanda Ghimpu, ca să nu mai vorbim de realizările ei, sunt cu atât mai remarcabile, dacă avem în vedere că ele și-au făcut loc "într-o țară cunoscută prin conservatorismul ei"[122]. Cu toate că Civil Service College ne apare în mod preponderent ca o școală de perfecționare a pregătirii funcționarilor, ea nu poate fi omisă din sfera demersului teoretic ce face obiectul acestui paragraf.

Franța ne oferă, astfel, un model care nu vizează recrutarea direct de funcționari, ci **recrutarea de elevi într-o școală specializată care va forma viitorii funcționari**, ce vor fi numiți la terminarea școlii în anumite corpuri, alese după ordinea clasării în școală. Există o puternică tradiție în acest sens, prima școală fiind **Școala de poduri și șosele**, înființată în 1742, iar apoi în timpul imperiului s-au creat diferite școli pentru formarea funcționarilor tehnici, a inspectorilor de impozite, iar în 1888 a fost creată prima școală de administrație generală. Constatăm că la celebra L'Ecole Nationale d'Administration (E.N.A.) în 1946, nu s-a ajuns peste noapte, ci după o experiență de 200 de ani de învățământ administrativ. Un model asemănător găsim și în alte țări ale Uniunii, cum ar fi **Spania**, unde după exemplul L'E.N.A. s-a format **Centrul de formare și perfecționare a funcționarilor, transformat apoi în Institutul Național de Administrație Publică d'Alcala de Henares.** Nu se poate spune, însă, în pofida existenței lui Civil Service College, că modelul francez s-a impus și în Regatul Unit, aici se menține tradiția **examenului deschis și a egalității de tratament pentru toți posesorii de diplome universitare**, examinarea făcându-se de un grup de personalități independente - **Civil service commission**, cum s-a arătat[123].

2. Condiția studiilor administrative la noi, istorie și perspective

Cum s-a văzut, în perioada interbelică s-au pus bazele unui învățământ superior administrativ, precum și a unei școli de perfecționare a funcționarilor din administrația de stat pe lângă Institutul de științe administrative al României. De asemenea, pentru administrația locală au funcționat, sub diferite forme, școlile de

---

[122]Idem, p.209

[123]În celelalte țări ale Uniunii Europene sunt fie puternice influențe ale modelului francez (Spania, Italia, Luxembourg etc.), fie ale celui britanic (Irlanda, Grecia, Belgia etc.), dar sunt prevăzute și sisteme proprii tradiționale de recrutare, cum ar fi cel din Germania, unde se practică o soluție liberă pe mai multe etape, dar majoritatea candidaților au studii juridice și numai excepțional studii filozofice sau științifice (Jacques ZILLER, Administrations comparées, op.cit., p 394).

notari; în posturile de subprefecți (posturi exclusiv tehnice spre deosebire de cel de prefect, considerat în primul rând un post cu caracter politic), erau, de regulă, recrutați absolvenți ai facultăților de drept.

Cât privește administrația centrală, cu osebire funcțiile de miniștri, este greu să spunem că în România interbelică s-a consacrat ca regulă a recrutării (și) **specializarea** în materia ce ținea de ministerul respectiv. Elementul hotărâtor a fost cel de natură politică: manevrele și compromisurile la care trebuia să recurgă Primul-Ministru (desemnat) în formarea guvernului erau dictate, în primul rând, de interesele de partid, apoi se urmărea satisfacerea presiunilor din partea casei regale ori din partea altor potentați ai vremii și abia, în ultimul rând, se avea în vedere pregătirea profesională, aspecte pe care le putem afla din lucrările de istorie sau din diferite lucrări cu caracter memorialistic.

Dacă facem o analiză a componenței guvernelor, fie și numai într-o scurtă perioadă, sub aspectul raportului dintre formația academică a ministrului (a subsecretarului de stat) și natura activității departamentului ce-l conducea întâlnim cele mai curioase situații. Așa, de exemplu, în Guvernul Averescu din 1920-1921, într-o anumită perioadă (1 ian.1921-17 dec.1921) ministerul lucrărilor publice a fost încredințat prof.de filozofie Ioan Petrovici, după ce în unele guverne din perioada 1918-1919 această funcție a fost deținută de marele inginer constructor Anghel Saligny; pe Mihail Ghelmegeanu, jurist de profesie, îl găsim pe lista mai multor guverne ca fiind secretar de stat la agricultură și domenii, apoi la finanțe; marele istoric Nicolae Iorga, în guvernul pe care l-a condus (18 aprilie 1931-6 iunie 1932), la un moment dat, a deținut pe lângă funcția de prim-ministru și pe cea de ministru ad-interim la ministerul de interne, ca să nu mai vorbim de marele poet Octavian Goga, care până la funcția de prim-ministru a fost în diferite guverne ministru la Instrucțiuni și Culte, Culte și Arte, Interne și Finanțe etc.[124]. Este de menționat, totodată, că nici o Constituție din epocă și nici o lege ordinară dată în aplicarea acestora nu au cuprins precizări pe această linie de idei. Cu toate acestea, anumite reguli s-au format în practica guvernării, între care "numirea la justiție", de exemplu, a unui jurist de profesie, iar la ministerul de război, a unui "militar de carieră". Poate un paradox al istoriei este faptul că în 1916, în plin război, titular la ministerul de război a fost numit un

[124]Vezi pentru alte exemplificări și detalii asupra componenței guvernelor din perioada 1918-1933, I.ARDELEAN, M.MUȘAT, România după marea Unire, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p.1141-1151.

civil, politician de profesie, Vintilă Brătianu, iar un general a fost numit doar secretar de stat[125].

Se ştie, însă, că la ora actuală s-a impus regula ca şi la ministerul apărării să fie numit tot un civil, ceea ce s-a întâmplat şi la noi, în urma remanierii Guvernului Văcăroiu, în 1994.

O privire cât de cât sumară asupra modului de constituire a guvernelor în ţara noastră **după 1848**, adică după adoptarea primei Constituţii socialiste, ne îndreptăţeşte să afirmăm că aspectul competenţei profesionale dată de formaţia profesională a celui în cauză, a fost chiar un pretext, în realitate portofoliile ministeriale s-au ocupat pe criterii politice, fiind, la un moment dat, şi miniştrii analfabeţi, cum au fost miniştrii şi adevărate elite intelectuale, dar obligatoriu membrii în fostul partid comunist sau chiar în structurile superioare de conducere ale partidului. **După Revoluţia din 1989**, se poate spune că s-a încercat o îmbinare a criteriului profesional cu cel politic, cu accente pentru unele posturi pe ideea tehnicismului, inclusiv pentru postul de Min-Ministru (Guvernul Stolojan şi Văcăroiu), iar pentru alte posturi s-a pus accent pe calitatea politică, deşi a fost prezent şi cel profesional.

Problema de principiu, care se pune este aceea de a şti dacă pentru exercitarea funcţiei de ministru (sub toate gradele sale), de director general în minister, de director sau de şef al altor compartimente este suficientă existenţa unei diplome de inginer, economist, medic, arhitect, jurist sau, după caz, a unei experienţe de activist politic. Cu alte cuvinte, un foarte bun inginer, de exemplu, va fi cu necesitate şi un foarte bun conducător de întreprindere, centrală industrială, de compartiment în minister sau, după caz, un foarte bun ministru; inginerul respectiv, pentru a ocupa oricare dintre aceste funcţii de conducere, nu are nevoie şi de "specializare" în domeniul ştiinţelor administrative? Iar dacă

[125]Despre această situaţie în memoriile sale, N.IORGA scria: "Şeful guvernului (e vorba de I.C.Brătianu) era şi va rămâne multă vreme total neexistent; niciodată n-am văzut o mai prăpăstioasă cădere de la siguranţa supremă la paralizia absolută. Ministru de Război era Vintilă Brătianu, excelent administrator, perfect contabil, om de muncă fără preget, dar complet lipsit de acel fluid care e necesar la conducători în mijlocul unor astfel de nenorociri, aşa de mari şi de neaşteptate, şi pe lângă aceasta, neavând nici o competenţă în conducerea tehnică a războiului, care rămâsese în mâinile unui şef atât de compromis printr-o neacţiune ce semăna cu absolută inconştinţă. Secretarul de la Război, generalul Burghele, un nume care nu zicea nimic, venise speriat de pe frontul ardelean, încredinţat de două lucruri, pentru care putea să jure şi înaintea lui Dumnezeu: : că tunurile germane sunt grozave şi atât de obraznice încât şi-au permis să arunce ternă şi asupra unui om de rangul lui şi că toţi ardelenii români sunt nişte trădători, care merită împuşcaţi. Mi le-a spus, uluit, la Ministerul de Război" (N.IORGA, O viaţă de om aşa cum a fost, Editura Minerva, Bucureşti, 1976 p.,488).

răspunsul este pozitiv, cui revine sarcina să-i întregească pregătirea sa tehnică cu o pregătire politico-adminiostrativă de specialitate?

Concepția care a dominat politica de cadre din țara noastră în primii 20 de ani ai "revoluției socialiste" a fost în sensul aprecierii ca fiind suficiente, pentru funcții administrative, studiile tehnice, mai mult, numeroase cadre au fost promovate în perioada respectivă în funcții importante din administrație fără a poseda studii universitare, elementul hotărâtor reprezentându-l "devotamentul față de revoluție", iar pentru a oferi acestor "activiști de partid" și "statut academic" s-au înființat facultăți specifice, între care și celebra "Ștefan Gheorghiu".

Viața a demonstrat și în acel regim politic că simpla pregătire într-un domeniu, inclusiv prin intermediul învățământului superior, nu era suficientă pentru realizarea cu eficiență a sarcinilor pe care le presupun funcțiile de conducere din organele administrației de stat, din unitățile economico-sociale. Așa s-a ajuns, cum s-a mai arătat, la necesitatea înființării unei școli politico-administrative, care fie să ofere o pregătire exclusivă în domeniul științelor politico-administrative, fie să întregească pregătirea profesională a diferiților specialiști cu cunoștințe de acest gen.

În felul acesta, în cadrul Academiei de partid pentru învățământ social-politic, s-a înființat **Institutul central de pregătire a cadrelor de conducere din economie și administrația de stat**, academie desființată după Revoluție, iar în cadrul Facultății de Drept din București s-a înființat **Secția de științe administrative** devenită ulterior Secția de Drept economic-administrativ, iar prin anii 1970, la Sibiu s-a înființat o facultate cu acest profil, desființată în 1987 și reînființată, în 1990, cu denumirea Facultatea de Științe Juridice, care conține și vechea secție.

După Revoluția din Decembrie 1989 secția de Drept economic-administrativ și-a încetat activitatea la Facultatea de Drept din București, dar a fost prevăzută ca specializare la unele facultăți nou înființate (ex.Universitatea "Eftimie Murgu" din Reșița etc.). În plus, s-a înființat Academia de studii politice și administrative ca învățământ post-universitar, nemaivorbind de multele facultăți private înființate cu specializare pe administrația publică.

Toate acestea ne îndreptățesc să reiterăm propunerea din lucrarea din 1986, de a se nominaliza în viitorul **Statut** funcțiile publice pentru care se cere

condiția **studiilor administrative**, fiind evident că România s-a apropiat de modelul francez și nu de cel britanic[126].

3. Modalități de examinare

După cum se arată în doctrina comparată, modalitățile de examinare a candidaților, deci de desfășurare a cursurilor, diferă, în unele țări predomină testele de personalitate, în altele testele pur teoretice, iar în altele, cele de ordin practic. În Franța noțiunea de **concurs** pentru ocuparea posturilor publice rezultă dintr-o interferență a regulilor stabilite în practica administrativă cu jurisprudența Consiliului de Stat, trebuind, însă, să precizăm că regula o reprezintă prezentarea la **concurs** a absolvenților școlilor pentru funcționari. Ca să fie vorba de un concurs, sunt necesare următoarele condiții: a) existența unui post sau a unor posturi vacante; b) un juriu independent atât de puterea politică, cât și de șefii serviciilor în cadrul cărora s-a creat vacanța; c) un clasament al candidaților declarați admiși, după rezultatele oblinute; d) obligația autorității de a respecta clasamentul juriului cu prilejul numirii[127]. Ca regulă, concursul poartă asupra unei tematici cunoscută dinainte, preferându-se lucrările scrise secrete, pentru a asigura garantarea egalității de tratament, dar sunt prezente și examinările orale, cum are loc o combinare între **concursul extern** (recrutarea din exterior propriu-zisă) și **concursul intern** (în cadrul aceleiași promoții de elevi sau același corp de funcționari).

În Germania, cum s-a arătat, de foarte mulți ani examenul teoretic este combinat cu stagii de activitate, fiind o puternică jurisprudență în această materie, pe când în țări ca **Marea Britanie sau Irlanda,** jurisprudența asupra concursului, cum se exprimă J.Ziller, este quasi-inexistentă, existând, însă, o importantă practică a Comisiei funcției publice. **În Spania** se face distincție între conceptul de tip francez (l'opposicion), concursul mixt și concursul de titluri (de dosar) etc.

---

[126]Această propunere a fost cuprinsă și în **Comunicatul** Simpozionului național "Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", organizat între 21-22 oct.1994 la Sibiu. De asemenea, în **Comunicat** se sugerează înființarea **liceelor economice** și a **liceelor administrative** prin reorganizarea actualelor licee de drept economic-administrativ, ultimele urmând să ofere funcționarii cu studii medii pentru administrația locală, precum și schimbarea denumirii specializării universitare amintite mai sus, din "Drept economic-administrativ" în "Științe administrative". Este de reținut că Simpozionul a hotărât înființarea Institutului de științe administrative al României, cu sediul la Sibiu, participanții la Simpozion constituindu-se în membrii fondatori.

[127]Vezi J.ZILLER, op.cit., p.398; J.CHEVALLIER, Science administative, P.U.F., 1986, p.319, unde se face trimitere la un studiu al lui P.LADRAN (R.F A.P.nr.1977 p.53 și urm. în care autorul contestă formula concursului; Jean-Marie AUBY, Droit public, Paris, 1979, p 257-264).

În concluzie, şi într-o formulare sintetică, se poate reţine că în ţări ca **Spania, Franţa, Luxembourg, Belgia**, baza concursului o reprezintă cunoştinţele teoretice şi testul de logică, pe când în **Italia, Portugalia, Regatul Unit** sau **Irlanda** baza concursului o formează **partea practică**. În **Grecia** se practică un sistem unic de recrutare pentru posturile centrale sau locale, candidaţii având de completat un formular special, iar în funcţie de rezultatele obţinute, ţinându-se seama şi de opţiunea candidatului, se face încadrarea în funcţie.

Statutul din 1924 ca şi Regulamentul pentru aplicarea Statutului funcţionarilor publici stabileau principiul că nimeni nu poate fi numit într-o funcţie publică dacă nu a reuşit la examenele de capacitate, iar unele norme erau cuprinse în art.74 din Regulament[128]. Actualul **proiect de Statut**, la fel, reţine că "numirea unei persoane într-o funcţie publică se face în urma promovării concursului", dar lasă pe seama hotărârii Guvernului reglementarea modului de "organizare şi desfăşurare a concursului", fiind exceptate situaţiile unde sunt "reglementări specifice" prin "statute profesionale" sau alte acte normative.

[128]Examenele se ţineau pe ministere atât pentru aparatul acestuia, cât şi pentru serviciile sale exterioare. Programele de examen se fixau printr-o decizie ministerială, pe baza unui studiu al **Comisiei de propuneri din minister**; examenul dându-se în faţa acestei Comisii, stabilite prin decizia ministrului, care indica şi locul unde funcţiona comisia şi ziua examenului. După examen, celor admişi li se elibera un certificat de capacitate, care erau valabile pentru anul emitent şi pentru anul viitor. La fiecare minister trebuia să se ţină evidenţa tabloului de candidaţi reuşiţi la concurs. Comisiile se compuneau din totalitatea directorilor generali şi din directorii conducători de servicii independente, fiind prezidate de secretarul general al ministerului. **Comisia de la nivel judeţean** era formată din 3 persoane şi anume: directorul prefecturii judeţului, secretarul consiliului judeţean, un membru al delegaţiei permanente, care era şi preşedinte.Ca principiu, jurisdicţia vremii a decis că o Comisie "rea constituită" nu afectează dreptul câştigat al funcţionarului (decizia nr.299 din 3 martie 1932 a Secţiei a III-a. Inalta Curte de Casaţie, în Jurisprudenţa Română 1932, p.165), decizie criticată de doctrină: "Oricât de echitabilă ar putea să ne pară soluţia Inaltei Curţi, nu o putem împărtăşi pentru singurul motiv că ne găsim în faţa unor dispoziţii de ordine publică, ale căror nerespectare duce la sancţiunea unei nulităţi absolute a actului săvârşit" (Jean VERMEULEN, Statutul funcţionarilor publici, op.cit., p.323). În general, nu s-a admis ideea unor căi de atac asupra deciziilor comisiei, s-a îngăduit doar acţiuni la comitetele de revizuire devenite apoi tribunaşe administrative pentru **refuzul Comisiei de a răspunde** (idem, p.328 şi urm.).

CAPITOLUL III

DREPTUL LA CARIERĂ ŞI RĂSPUNDEREA FUNCŢIONARILOR

§ 1. Sfera drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor

1. Elemente de drept comparat

Raportul de funcţie, indiferent cum este privit, în final, sub aspectul naturii juridice, rămâne un raport juridic complex, cu drepturi şi obligaţii reciproce, între subiectele participante între care şi funcţionarul.

Desigur că drepturile şi obligaţiile funcţionarului urmează să fie privite şi calificate în mod diferit după cum înţelegem **funcţia publică**, exclusiv **o situaţie legală prestabilită** sau şi o **situaţie juridică subiectivă**, aceasta după cum se acceptă teoria statutului legal, teoria contractualistă sau o teorie mixtă.

Fără a intra în detalii, suntem de părere că la noi, de **lege lata**, nu se poate reţine decât **o teorie mixtă**, funcţia ne apare ca o situaţie legală, dar funcţionarul are şi un statut contractual, motiv pentru care intră sub incidenţa legislaţiei muncii şi a jurisprudenţei muncii[129]. În felul acesta am lansat ideea a două mari categorii de drepturi şi obligaţii: a) **legale**, prestabilite ce formează conţinutul raporturilor funcţionarului cu autoritatea care l-a investiti, pe de o parte, şi, respectiv, cu terţele persoane, pe de altă parte şi b) **contractuale**, negociate sau acceptate, potrivit dreptului comun al muncii în raporturile cu unitatea (organul) al cărui funcţionar este.

Proiectul de Statut este conceput în aceeaşi manieră, de vreme ce art.92 are următoarea redactare: "În măsura în care prin prezenta lege nu se dispune altfel, funcţionarilor publici le sunt aplicabile prevederile legislaţiei muncii", soluţie criticată în cadrul Simpozionului naţional "Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană", propunându-se şi reţinându-se în Comunicatul Simpozionului modificarea proiectului în sensul adoptării exclusiv a unui **statut legal**. Indiferent dacă se va accepta de către Parlament sau nu această propunere

[129]Aceste aspecte ne-au determinat în lucrarea din 1986 să susţinem că funcţia de stat presupune un complex de trei raporturi juridice, alături de cele două reţinute şi în prezenta lucrare am mai identificat şi "raportul de serviciu, dintre funcţionar şi autoritate din structura căreia face parte funcţia ce o ocupă (Antonie IORGOVAN, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, 1986, p.233), care presupune pentru funcţionar anumite drepturi şi obligaţii subiective "în legătură cu exercitarea funcţiei pe care o deţine".

(ea urmând, firește, să îmbrace forma unui amendament parlamentar ori guvernamental), putem vorbi despre **drepturi și obligații** ale funcționarului public în raport cu: a) autoritatea care l-a investit; b) autoritatea din structura căruia face parte funcția ce o ocupă; c) terții (cei administrați), apoi putem vorbi despre drepturi și obligații cu caracter general, față de toți și, respectiv, despre drepturi și obligații specifice.

Dacă ne raportăm la dreptul comparat, cu specială privire la reglementările din țările Uniunii Europene, vom constata peste tot o grijă cu totul aparte față de dreptul la carieră al funcționarilor publici, care presupune, înainte de toate, dreptul la **stabilitate** în funcție, pentru unele funcții din administrație este reglementată, la fel ca și pentru magistrați, principiul inamovibilității (în special în Franța), iar în Germania, cum s-a mai arătat, funcționarii sunt, de regulă, numiți **pe viață** (Amstellung auf Lebeuszeit). Cât privește drepturile funcționarilor, în lumea occidentală se discută mult asupra a ceea ce este impropriu denumit **drepturi colective**, mai exact drepturi care se exercită în colectiv, fiind și una din temele dezbătute în cadrul Congresului de drept comparat, din august 1994, de la Atena[130].

Nota dominantă în legislația occidentală europeană este **cea a aproprierii statutului funcționarilor, din acest punct de vedere, de cel al restului salariaților**, deși diferențele sunt sensibile de la Italia, unde se vorbește despre o adevărată revoluție a funcției publice - principiul privatizării, la Olanda sau Germania, unde se mențin tradițiile statutare. Este cert, însă, că și acolo unde este recunoscut dreptul de asociere în sindicate, dreptul la grevă etc. sunt categorii, în mod clar, exceptate, respectiv limitării ale exercițiului acestui drept pentru alte categorii.

Dacă ne referim la obligații, predomină ideea fidelității, a îndeplinirii cu profesionalism și imparțialitate a prerogativelor funcției, existând o procedură disciplinară pentru sancționarea greșelilor, peste tot fiind reglementată și sancțiunea revocării din funcție, fiind sancțiunea cea mai severă, cu excepția suprimării dreptului la pensie, prevăzută în Franța.

---

[130]La această temă, care a avut ca raportor general pe prof. Tiziano Treu, Universitatea Catolică din Milano, s-au prezentat rapoarte naționale din 18 țări (SUA, Olanda, Argentina, Finlanda, Italia, Belgia, Franța, Rusia, Japonia, Australia, Grecia, Republica Cehă, România, Regatul Unit, Canada, Israel, Iugoslavia), semn că problemele pe care le ridică sunt deosebit de actuale.

În esență, având în vedere cu osebire doctrina franceză, reținem următoarele **drepturi**[131]: a) **dreptul la protecție**, care are două laturi (garantarea stabilității în funcție și apărarea împotriva defăimării, insultei, amenințării, ultrajului, respectiv repararea prejudiciilor suferite în exercițiul funcțiunii); b) **dreptul la salarizare** pentru serviciul prestat, la odihnă și asigurări sociale; c) **dreptul de a participa**, prin organismele consultative, la organizarea serviciilor publice și elaborarea regulilor statutare; d) **dreptul de a cunoaște și ataca** deciziile individuale care îl privesc; e) **dreptul de a beneficia** de o perfecționare profesională permanentă; f) **dreptul la carieră** (posibilitatea de a avansa în grade și funcții); g) **dreptul a se asocia** în sindicate și a participa la activitatea organizațiilor sindicale (acest drept în Franța nu este recunoscut militarilor); h) **dreptul la grevă**[132]; i) **dreptul la opinie politică**, sindicală, filozofică și religioasă (limitat în exercițiul său de obligația de neutralitate și cea de rezervă). De asemenea, reținem următoarele **obligații**: a) **obligația îndeplinirii serviciului**; b) **obligația de supunere ierarhică**; c) **obligația de imparțialitate** (abținerea de la orice favoritism și nepotism și asigurarea egalității de tratament); d) **obligația de rezervă**[133]; e) **obligația de discreție și de păstrare a secretului profesional.**

---

[131]Am avut în vedere și reușita sinteză a dlui Liviu Coman-Kund, secretar al Consiliului județean Galați, lector la Facultatea de Științe economice și juridice, Universitatea "Dunărea de Jos", Galați, prezentată în cadrul Simpozionului "Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", 21-22 oct.1994, Sibiu.

[132]Cum s-a arătat deja, în toate țările Uniunii Europene, în consonanță cu art.8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului acest drept este supus unor restricții ce derivă din principiul continuității serviciului public, nefiind recunoscut pentru anumite categorii de funcționari, cum ar fi, în Franța, poliția națională, administrația penitenciarelor, militarii, cum la fel întâlnim restricții și în Grecia, Spania, Italia, Luxembourg, pe când în alte țări Belgia, Danemarca, Germania și Portugalia, dreptul la grevă este interzis tuturor funcționarilor în sensul strict al termenului (J ZILLER, op.cit., p.428).

[133]De esența funcției publice ține exercitarea unor prerogative ce sunt prevăzute de lege, de aici funcționarul trebuie să fie un "instrument" cât mai obiectiv al realizării acestora, dacă ne putem exprima așa. În alți termeni, el are obligația de a se abține de la exprimarea opiniilor personale și, mai ales, a celor politice, ideologice, religioase etc., respectiv el trebuie să se abțină să comenteze activitatea autorităților publice. Cum se spune în literatura franceză, funcționarul trebuie să păstreze prudența și măsura. Tocmai de aceea, în alte țări s-a apreciat și se mai apreciază că funcționarii nu trebuie să facă parte din partide politice ori din organizații sindicale. Chiar dacă lumea s-a schimbat mult în ultimii ani față de perioada interbelică, această obligație rpmâne un bun câștigat pentru filozofia funcției publice din acest secol.

2. *Drepturile funcționarilor publici, potrivit proiectului de Statut*

Dreptul de opinie al funcționarilor publici este garantat, în condițiile prevăzute de lege[134].

Dreptul de asociere sindicală potrivit proiectului, este garantat funcționarilor publici, în condițiile legii cu privire la sindicate, reținându-se că cei interesați pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora, aspecte la care vom reveni.

Dreptul la stabilitate. Funcționarii publici, potrivit proiectului de statut, se bucură de stabilitate în funcție și nu pot fi suspendați sau eliberați din funcție decât în condițiile prevăzute de Statut sau în legi organice. După modelul francez se pretinde totodată că în cazurile prevăzute de legile organice, funcționarii publici pot fi declarați inamovibili.

Dreptul la grevă se preconizează să fie exercitat în condițiile legii, care reglementează soluționarea conflictelor colective de muncă. Se face, ca și în cazul dreptului de asociere sindicală, trimitere la dreptul comun, care vom vedea, a fost conceput, și se presupune că va fi mereu conceput, și în considerațiunea funcționarilor publici.

Dreptul la salariu. Pentru serviciul efectuat, funcționarii publici au dreptul la salariu; sistemul de salarizare al funcționarilor publici urmând a se stabili prin lege sau, după caz, prin hotărâre a Guvernului.

Dreptul la cumul de funcții. Se reține principiul după care funcționarii publici care pot fi numiți, prin cumul de funcții, beneficiarul de salariul gradației I a funcției ce o cumulează[135].

Dreptul la restituirea cheltuielilor de transport. Funcționarii publici ar urma să aibă dreptul la restituirea cheltuielilor de transport și cazare, precum și la îndemnizație zilnică în deplasările ce se efectuează în interesul serviciului, în condițiile prevăzute de lege.

Dreptul la uniformă gratuită. În acest sens se reține că funcționarii publici care, prin natura funcției, sunt obligați să poarte uniformă în timpul

---

[134] Statutul reia dispozițiile constituționale, după care este interzisă orice discriminare între funcționari pe criterii politice, sindicale, religioase, etnice, sex, stare materială sau de origine socială. Cariera funcționarului public, se menționează apoi, nu poate fi afectată în nici un fel de opiniile politice, exprimate, actele și poziția sa în cursul unei campanii electorale, a exercitării unui mandat electiv sau într-un organ consultativ.

[135] Proiectul reține și alte reguli în acest sens. Ca de pildă, numirea prin cumul se face cu acordul conducerii instituției în care funcționarul este angajat în funcția de bază, dacă o parte din programul funcției cumulate se suprapune celui de la funcția în care este încadrat; în acest caz se va asigura decalarea programului respectiv, astfel încât să se asigure efectuarea numărului de ore la funcția de bază, conform programului de lucru aprobat.

serviciului, o primesc gratuit. Guvernul va stabili, la propunerea ministerelor, a celorlalte organe centrale, consiliilor județene sau al municipiului București, descrierea și regulile de purtare a uniformei de serviciu, durata minimă de folosire a acesteia.

Dreptul la odihnă. Sub această formulare generică, mai întâi se arată că durata timpului de lucru pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și 40 ore pe săptămână, apoi se precizează că funcționarii publici au dreptul, în condițiile legii, la concedii de odihnă anuale, concedii medicale și alte concedii, făcându-se precizarea că pentru evenimente familiale deosebite, funcționarii publici au dreptul la 5 zile libere plătite[136]. Reiterându-se dispozițiile Constituției se prevede și un drept special al femeilor sub forma: "Femeile care ocupă funcții publice au dreptul la concedii de maternitate, concedii pentru creșterea și îngrijirea copiilor, reducerea programului de lucru, pauze pentru alăptarea copiilor, protecție împotriva desfacerii contractului de muncă, în condițiile prevăzute de lege". (art.36 din Proiectul de Statut).

Dreptul la perfecționare permanentă. Funcționarii publici au dreptul și îndatorirea să-și perfecționeze continuu pregătirea profesională și, în condițiile legii, pot beneficia de concedii plătite pentru cursuri de perfecționare sau programe de specializare, în țară sau în străinătate. Se arată că funcționarii publici, care obțin concedii de studii plătite cu o durată mai mare de 3 luni în cursul unui an calendaristic, sunt obligați să se angajeze în scris că vor lucra cel puțin 5 ani în funcții publice, iar în cazul încetării raporturilor de serviciu din motive imputabile sau prin demisia funcționarului public, acesta va suporta cheltuielile unității, proporțional cu timpul rămas până la împlinirea termenului.

Dreptul la despăgubire. Folosindu-se o terminologie consacrată în legislația din vechiul regim, se reține că unitatea este obligată, **în condițiile legii,** să despăgubească pe funcționarul public, în situația în care acesta a suferit, din vina unității, un prejudiciu în timpul îndeplinirii îndatoririlor de serviciu.

---

[136]Distinct este prevăzut un drept la concedii fără plată, "în condițiile prevăzte de lege" (art.37). In general se poate reproșa acestui proiect tendința de a trimite la altă lege, fiind evident că s-a avut în vedere de către autori Legea ce reprezintă"dreptul comun", în sensul că se aplică celor care au raporturi juridice bazate pe contract. De altfel această idee rezultă și dintr-o formulare expresă din finalul proiectului. "In măsura în care prin prezenta lege nu se dispune altfel, funcționarilor publici le sunt aplicabile prevederile legislației muncii" (art.92). Este greu ca după zeci de ani de regim contractual, sub incidența aceluiași Cod al muncii să se gândească un regim juridic complet diferit, fiind aici una din observațiile care au fost reținute și în Comunicatul Congresului național. Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", aspecte la care vom reveni în finalul acestui volum, unde vom formula și unele propuneri de perfecționare a proiectului.

Dreptul la pensie. Funcţilonarii publici beneficiază de pensii, precum şi de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat prevăzute de lege[137]. Cu toată această trimitere la lege există un text special, am spune, al elitelor, redactat sub forma: "Funcţionarii publici care au o competenţă profesională recunoscută şi rezultate deosebite în activitate pot fi menţinute, în mod excepţional, în serviciu şi după împlinirea vârstei de 62 ani bărbaţii şi 57 ani femeile, dar nu mai mult de 70 de ani bărbaţii şi 65 de ani femeile" (art.41 din Proiect).

Dreptul la protecţie. Sub această denumire se înţelege, mai întâi, dreptul la condiţii normale de muncă şi de igienă, de natură să le locrotească sănătatea şi integritatea fizică. Apoi proiectul vorbeşte despre dreptul la protecţia sănătăţii, formularea fiind, însă, discutabilă: "Funcţionarii publici beneficiază de asistenţa medicală gratuită în instituţiile sanitare de stat conform legii". In fine există un text care are în vedere protecţia împotriva violenţelor etc, redactarea fiind foarte apropiată cu cea dinstatutul francez[138]: "Instituţia publică în care funcţionarul îşi desfăşoară activitatea este obligată să-i asigure protecţia împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcţiei sau în legătură cu aceasta".

3. Obligaţiile funcţionarilor publici, potrivit proiectului de Statut

Obligaţia îndeplinirii atribuţiilor. Funcţionarii publici sunt datori să-şi consacre activitatea profesională îndeplinirii atribuţiilor ce le revin potrivit funcţiei încrdinţate, în vederea realizării obiectivelor instituţiei în care sunt numiţi şi servirii binelui public.

Obligaţia de fidelitate faţă de instituţie. Funcţionarii publici sunt obligai să-şi îndeplinească cu corectitudine şi în mod conştiincios îndatoririle de serviciu prevăzute în legi şi regulamente şi să se abţină de la orice fapt care ar putea să aducă un prejudiciu unităţii în care îşi desfăşoară activitatea.

Obligaţia de rezervă. Funcţilonarii publici au obligaţia ca în cadrul serviciului să dea dovadă de rezervă în manifestarea opiniilor politice, care nu trebuie să influenţeze în nici un mod imparţialitatea lor în exercitarea atribuţiilor ce le revin. Se observă şi aici modelul francez.

---

[137]Potrivit regulilor general acceptate este prevăzut şi dreptul la pensie de urmaş, în caz de deces al funcţionarului public, membrii familici acestuia, care,potrivit legii, au dreptul la pensie de urmaş, vor continua să primească, până la stabilirea acesteia, dar nu mai mut de 3 luni, salariul funcţionarului.

[138]Prima frază din Referatul prof.Guy Braibant, întocmit sub egida SIGMA confirmă această idee: "Proiectul de statut este, în general, bine conceput şi bine redactat. Este de asemenea, inspirat şi adesea direct tradus. din statutul francez".

Obligația de subordonare ierarhică. Orice funcționar public, indifrent de funcția pe care o ocupă, răspunde de aducerea la îndeplinire a sarcinilor ce-i sunt încredințate. El este obligat să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor superiorilor ierarhici, cu excepția cazurilor când acestea sunt vădit ilegale ori de natură să prejudicieze un interes public sau să lezeze drepturile și libertățile fundmentale ale unei persoane. In această situație, funcționarul are obligația să facă cunoscut, în scris, conducerii uniltății motivul refuzului său de a aduce la îndeplinire ordinul sau instrucțiunea primită[139].

Obligația de a păstra secretul. Funcționarii publici sunt obligați să păstreze secretul de serviciu în condițiile prevăzute de lege și regulamente proprii. Obligația de a păstra secretul de srviciu subzistă timp de 3 ani, după încetarea raporturilor de serviciu.

Obligația de discreție. Funcționarii publici trebuie să dea dovadă de discreție profesională în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea sau cu ocazia exercitării funcțiilor lor.

Obligația de informare publică. Funcționarii publici au datoria să furnizeze publicului, în cadrul serviciului, informațiile cerute, cu respectarea prevederilor referitoare la păstrarea secretului.

Obligația de colaborare. Funcționarii publici sunt obligați să colaboreze în aducerea la îndeplinire a îndatoririlor de serviciu și să se suplinească în serviciu, încaz de absență, în cadrul specialității lor, potrivit dispozițiilor șefului ierarhic.

Obligația de demnitate. Prin întregul lor comportament și prin ținută, funcționarii publici sunt obligați să se arate demni de considerația și încrederea pe care o impune poziția lor oficială și să se abțină de la orice acte de natură să compromită prestigiul funcției pe care o dețin. Este interzis funcționarilor publici ca, direct sau indirect, să solicite, să accepte sau să facă să li se promită, pentru ei sau pentru alții, în considerarea situației lor oficiale, daruri sau alte avantaje.

---

[139]Proiectul, tot după modelul francez, dar și potrivit tradiției noastre reține că funcționarii ierarhici superiori răspund de ordinele și instrucțiunile pe care le dau funcționarilor din subordine. Funcționarii publici care ocupă funcții de conducere nu sunt exonerați de răspunderile ce le incumbă prin angajarea responsabilității proprii a funcționarilor în subordine.

Obligația de respectare a competenței funcției. Funcționarilor publici le este interzis să primească cereri a căror rezolvare nu intră în competența lor și care nu le sunt repartizate de șefii ierarhici, ori să intervină pentru soluționarea lor.

Obligația de predare a lucrărilor. La încetarea raporturilor de serviciu, funcționarii sunt obligați să predea lucrările pe care le au în primire în cadrul atribuțiilor de serviciu.

Fără alte comentarii observăm că se regăsesc toate drepturile și obligațiile funcționarilor din statutul francez, dar în plus, sunt prevăzute și altele, chiar dacă ele nu sunt de fiecare dată specifice numai funcționarilor, iar în foarte multe situații formulările sunt de trimitere, contrar spiritului reglementării din 1924[140].

§ 2. Regimul drepturilor ce se exercită în colectiv, potrivit legislației în vigoare

1. Principii constituționale cu privire la "drepturile colective" ale funcționarilor

La ora actuală, deși nu s-a adoptat un statut general al funcționarilor publici există reglementări noi, cum s-a arătat, cu privire la sindicate, la contractele colective de muncă, la exercitarea dreptului la grevă etc., care

---

[140]Dacă ar fi să facem o comparație între proiectul actual și reglementarea din 1924, am reține că **legiuitorul interbelic** a rezolvat problemele cele mai delicate (grevă, asociere, salarii, îndemnizații etc) pe când **proiectul post-revoluționar** le evită, trimițând la o reglementare generală a tuturor salariaților. Din această cauză reglementarea interbelică are un caracter tehnic-juridic mult mai pronunțat, pe când reglementarea care se preconizează unul filozofico-politic. Ca tehnică de redactare este de menționat că în Legea pentru Statutul funcționarilor publici există doar câteva principii (cap.IV, Îndatoriri și răspunderi), dar drepturile și obligațiile, în detaliu, au fost cuprinse în Regulamentul de aplicare a legii (obligații cuprinse în cap.III, Art..13-31, iar drepturile în cap.IV, art.32-66). reținem câteva elemente care nu au fost preluate în noul proiect. Obligația de a locui în localitatea unde este "reședința funcționarilor", obligația de a răspunde pentru "depășirea limitelor mandatului" sau pentru abuz de putere", "dreptul de a cere daune-interese în justiție când s-a făcut contra lui "o reclamațiune nefondată sau temerară"; dreptul la sărbătorile legale pentru serviciile publice, care erau:1) Sf.Vasile; 2) Botezul Domnului, Sf.Ioan; 3) Unirea Principatelor și a tuturor românilor; 4) Întâmpinarea Domnului; 5) Buna Vestire; 6) 5 zile de Paște; 7) Sf.Gheorghe; 8) Înălțarea Domnului; 9) Sf.Treime; 10) 10 Mai; 11) Sf.Constantin și Elena; 12) Sf.Petru și Pavel; 13) Adormirea și nașterea Maicii Domnului; 14) Înălțarea Sf.Cruci; 15) Sf.Dumitru; 16) Sf.Mihail și Gavril; 17) Sf.Nicolae; 18) 4 zile de Crăciun și 19) Zilele de Duminică. Apoi nu trebuie să uităm că pe lângă salarii funcționarii mai aveau dreptul "la o îndemnizație de chirie variind după starea civilă și localitatea unde își au reședința" etc. Sunt aici aspecte care reclamă unele propuneri de perfecționare a proiectului, care, ca multe alte proiecte legislative post-revoluționare, a fost redactat în viteză, apoi stocat și uitat în faza inițială.

cuprind şi reguli pentru ceea ce, generic, am putea denumi "funcţionari publici". Mai mult, s-a văzut că proiectul de Statut nu vine cu reglementări noi, el trimite la dreptul comun.

Principalele acte normative în această materie sunt: Decretul-Lege nr.147/1990 privind modificarea sau abrogarea unor dispoziţii legale care limitează libertatea muncii[141]; Legea nr.13/8.02.1991 privind contractul colectiv de muncă[142]; Legea nr.15/11.02.1991 pentru soluţionarea conflictelor colective de muncă[143]; Legea nr.31/22.03.1991, privind stabilirea duratei timpului de muncă sub 8 ore/zi pentru salariaţii care lucrează în condiţii deosebite - vătămătoare, grele sau periculoase[144]; Legea nr.54/1.08.1991 cu privire la sindicate[145]; La acestea se adaugă dispoziţiile din unele legi organice (ex.Legea de organizare judecătorească[146], din Legea Curţii Constituţionale[147]; Legea Curţii de Conturi[148], din legile care aprobă statute ale diferitelor categorii de cadre militare[149]ori din legile (decretele cu putere de lege) de aprobare a statutelor disciplinare în anumite domenii de activitate[150].

Pentru a ne contura o imagine asupra regimului juridic aplicabil, înainte de toate, **trebuie reţinute principiile fundamentale din Constituţia României.** Astfel, în art.9 din Constituţie, se arată că sindicatele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit statutelor lor, în condiţiile legii, stabilindu-se că raţiunea de a fi a sindicatelor o reprezintă contribuţia lor **la apărarea drepturilor şi la promovarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor**. Ideea de sindicat, potrivit Constituţiei României, se confundă cu ideea de salariat, nefiind concepute sindicate ale nesalariaţilor, iar rolul

---

[141]Publicată în M.Of.al României nr.66/12.05.1990

[142] Publicată în M.Of.al României nr.92/9.02.1991

[143]Publicată în M.Of.al României nr.33/11.02.1991

[144] Publicată în M.Of.al României nr.64/27.03.1991

[145] Publicată în M.Of.al României nr.64/7.08.1991

[146]Actul normativ de bază este Legea nr.92/4.08.1992 pentru organizarea judecătorească, publicată în Monitorul Oficial al României nr.197/13.08.1992, la care se adaugă Legea nr.70/1993, lege pentru organizarea instanţelor şi parchetelor militare, publicată în Monitorul Oficial al României nr.160/14.07.1993 şi Legea Curţii Supreme de Justiţie, Legea nr.72, publicată în Monitorul Oficial al României nr.159/13.07.1993.

[147] Legea nr.47/18.05.1991, privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, publicată în Monitorul Oficial al României nr.101/22.05.1992

[148] Legea nr.94/1992, privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României nr.223/9.09.1992

[149] Exemplificăm prin Legea nr.35/1990 privind Statutul personalului aeronautic din aviaţia militară a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr.134/5.12.1990; Legea nr.14/24.02.1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii, publicată în Monitorul Oficial al României nr.33/3.03.1992.

[150]Exemplu Statutul disciplinar al personalului din unităţile de transport, aprobat prin Decretul nr.360/2.11.1976, publicat în Monitorul Oficial nr.100/13.11.1976 etc.

sindicatului nu poate fi decât de ordin profesional, economic sau, după caz, social, fiind interzise sindicate pe criterii politice.

În art.37 din Constituție, consacrat dreptului **de asociere,** se precizează că cetățenii se pot asocia, în mod liber, în partide politice, în sindicate și în alte forme de asociere. Textul menționează numai categoriile de persoane care nu au dreptul să se asocieze în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiști și de alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică), **dar nu și salariații care nu au dreptul să se asocieze în sindicate.**

In ceea ce privește **dreptul la grevă,** care face obiectul art.40, din Constituție, reținem că după ce în alin.1 se menționează că salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale, în alin. 2 se arată că legea stabilește condițiile și limitele exercitării acestor drepturi, precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate.

Observăm că modul de redactare a dreptului la grevă ne ajută să anticipăm ideea unor restrângeri pentru funcționarii publici sau pentru anumiți funcționari publici, de asemenea Constituția nu permite, cum am mai discutat, anumitor categorii de funcționari publici, nominalizați de art.37, să exercite dreptul de asociere în partide politice, admițând lărgirea acestei sfere prin lege organică. Dar, legea organică nu poate stabili orice restrângeri, adică nu se poate opri la orice categorie de funcționar public, ea este ținută de sistemul general al restrângerilor prevăzut de art.49, cum s-a susținut la un capitol anterior. La fel se pune problema și pentru restrângerea dreptului de asociere în sindicate.

Restrângerea exercițiului unor drepturi, potrivit art.49 din Constituție, se poate face numai prin lege și numai dacă se impune pentru:1) apărarea siguranței naționale; 2) apărarea ordini publice; 3) apărarea sănătății publice; 4) apărarea moralei publice; 5) apărarea drepturilor șilibertăților cetățenillor; 6) desfășurarea instrucției penale; 7) prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. Textul constituțional menționează, totodată, că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății înseși.

De aici, rezultă că ori de câte ori anumite categorii de funcționari publici nu sunt prevăzuți într-o situație de excepție ori dacă în însuși conținutul "dreptului colectiv" nu se prevede o anumită limitare, cu trimitere la lege, atunci trebuie admis că orice restrângere a exercițiului unui drept, inclusiv a drepturilor care se exercită în colectiv pentru a fi constituțională, trebuie să se înscrie în litera și spiritul art.49. Numai în acest fel, Constituția României, în spiritul constituțiilor democratice, redactate în consonanță cu normele și standardele internaționale, ne

apare ca un instrument juridic de garantare a drepturilor omului. De altfel, în art.20 se consacră principiul priorităţii normelor internaţionale faţă de normele interne, în privinţa drepturilor fundamentale ale omului, problemă la care ne-am mai referit.

2. Sfera funcţionarilor care nu se pot asocia în sindicate

Restrângerea exercitării dreptului de asociere sindicală trebuie să se încadreze în dispoziţiile cu valoare de principiu ale art.49 din Constituţie, de vreme ce art.37, consacrat acestui drept, nu prevede nimic expres. Art.49, cum s-a arătat, cere ca restrângerea exercitării unui drept să se facă numai prin lege, ceea ce ne obligă să cercetăm Legea nr.54/1.08.1991, cu privire la sindicate. Această lege, deşi anterioară Constituţiei, conciliază cu litera şi spiritul acesteia, ea a fost gândită în consonanţă cu tezele constituţionale, adoptate deja de Adunarea Constituantă a României la data adoptării legii.

Astfel, în art.1 din lege se arată că sindicatele sunt organizaţii fără caracter politic, constituite în scopul apărării şi promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale şi sportive ale membrilor lor şi a drepturilor acestora, prevăzute în legislaţia muncii şi în contractele colective de muncă; **sindicatele sunt independente faţă de organele de stat, faţă de partidele politice şi faţă de orice organizaţii**. Se anticipau, astfel, viitoarele texte constituţionale. Legea stabileşte principiul după care persoanele care au calitatea de salariat au dreptul, fără nici o îngrădire sau autorizare prealabilă, să se organizeze în sindicate, iar pentru formarea unui sindicat este necesar un număr de cel puţin 15 persoane. Nimeni nu poate fi constrâns să facă parte sau nu, ori să se retragă sau nu dintr-un sindicat. O persoană care face parte,în acelaşi timp, numai dintr-un sindicat.

Potrivit art.5 din lege, nu se pot asocia în sindicate: a) salariaţii care deţin funcţii de conducere sau care implică exercitarea autorităţii de stat în aparatul Parlamentului, Guvernului, ministerelor, altor organe centrale ale administraţiei de stat, prefecturilor şi primăriilor; b) salariaţii care deţin funcţii de procuror sau judecător; c) personalul militarizat din uităţile aflate în subordinea Ministerului Justiţiei; d) personalul Ministerului Apărării Naţionale şi Ministerului de Interne şi al unităţilor din subordinea acestor ministere, cu excepţia personalului civil.

Faţă de modul în care a fost redsct at dtextul, se impun, comlparativ şi cu schimbările ulterioare din legislaţie, unele **precizări: Prima,** este de reţinut că enumerarea de la litera "a" nu este exclusivă, textul trebuie interpretat în spiritul

său, el vizează, deci, **orice salariat din aparatul organelor de stat care deține o funcție publică,** după caz, **de conducere** sau **de execuție.** Nu intră, deci, sub incidența acestui text salariații din aparatul organelor de stat, care nu dețin funcții ce implică "exercitarea autorității de stat", cum ar fi funcționarii mărunți sau diferitele categorii de muncitori (șoferi, mecanici etc). **A doua**, legea cu privire la sindicate, a reflectat organizarea administrației publice locale din momentul adoptării sale, când s-a aplicat principiul centralizării: Guvernul numea **Prefecturile,** organele administrative de conducere de la nivel- județean (departamentul), iar Prefecturile numeau **Primăriile,** organele administrative de conducere la nivel comunal (urban și rural). Intre vreme, prin Constituție și prin Legea nr.69/1991, privind administrația locală, s-a introdus principiul autonomiei locale, fiind alese în comune și orașe consilii locale și primarii, iar la nivelul județean un **consiliu județean,** rămânând și **Prefectul** ca reprezentant al Guvernului, Prefectul are un aparat pentru a coordona activitatea serviciilor exterioare al ministerelor. După această reorganizare, textului la care ne referim din Legea cu privire la sindicate i s-a dat o interpretare restrictivă, în sensul că interdicția vizează numai pe salariații din aparatul **Prefectului,** ca reprezentant al Guvernului, nu și pe salariații din aparatul **consiliului județean** ori ai **consiliilor locale**[151]. **A treia,** personalul militarizat din unitățile subordonate Ministerului Justiției, potrivit organizării administrative actuale, vizează personalul din Direcția Generală a Penitenciarelor; poliția și jandarmeria fiind incluse în sfera Ministerului de Interne. **A patra,** deși legea se referă numai la"personalul civil" din unitățile militare subordonate Ministerului Apărării Naționale și Ministerului de Interne, trebuie să interpretăm că sunt vizate toate componentele forțelor armate, între care, evident, și serviciile de informații ale statului, aflate sub controlul Parlamentului[152].

3. Regimul încheierii contractului colectiv de muncă, în "sectorul public"

Potrivit art.1 din Legea nr.13/8.02.1991, **contractul colectiv de muncă este convenția dintre patroni și salarijați, prin care se stabilesc, în limitele prevăzute de lege, clauze oprivind condițiile de muncă, salarizarea și alte**

[151]După părerea noastră, s-a făcut o interpretare excesivă, nu trebuie uitat că funcționarii din aparatul consiliilor locale sau, după caz, județene exercită o autoritate publilcă, iar lîn anumite condiții, aceasta poate fi chiar o autoritate statală. Sunt, de altfel, probleme care trebuie clarificate în viitorul Statut al funcționarilor publici.Statutul este conceput ca un drept comun al tuturor funcționarilor publici, nu numai al celor din aparatul de stat, cum s-a arătat.

[152]Vezi art.62 alin.2 lit.g din Constituția României.

drepturi şi obligaţii ce decurg din raporturile de muncă. Părţile din cadrul contractului colectiv de muncă sunt egale şi libere în negocierea clauzelor acestuia.

Contractele colective de muncă se pot încheia la nivelul unităţilor, (ramuri), precum şi la nivel naţional, după cum urmează: a) la nivel de unităţi, între **patron** şi **salariaţi** ;b) la nivel de ramură, între **reprezentanţii patronilor** şi **reprezentanţii salariaţilor**. Legea menţionează expres că la încheierea contractelor colective de muncă salariaţii sunt reprezentaţi de organizaţiile sindicale (art.8 alin.2), iar reprezentanţii patronilor sunt numiţi de către Camera de comerţ şi industrie a României.

În sensul acestei legi, prin **patroni** se înţeleg regiile autonome, societăţile comerciale şi celelalte persoane juridice sau persoane fizice care folosesc forţă de muncă salariată (art.18).

Rezultă că întregului sector public - care presupune prestarea de servicii publice prin regii autonome sau, după caz, prin societăţi comerciale cu capital majoritar de stat - se aplilcă dispoziţiile legale cu privire la contractele colective de muncă, aici existând şi organizaţii sindicale.

Legea contractelor colective de muncă îngăduie încheierea acestora şi în cadrul instituţiilor bugetare sau în cadrul departamentelor care coordonează astfel de instituţii, dacă legea specială prevede că anumite drepturi ale salariaţilor din aceste unităţi se stabilesc prin negocieri colective.

În astfel de situaţii, organele de conducere ale instituţiilor bugetare sau, după caz, ale departamentelor, reprezintă pe patroni la încheierea contractelor colective de muncă.

Observăm, aşadar, că legea care reprezintă dreptul comun **în materia contractelor colective de muncă, lasă posibilitatea ca, prin legi speciale, să se reglementeze încheierea de contracte colective de muncă şi în sfera instituţiilor statale, fiind de presupus că principalele instituţii bugetare sunt finanţate de la bugetul de stat.**

4. Regimul soluţionării conflictelor colective de muncă din "sectorul public"

De la început se cuvine a menţiona principiul după care în conflictele colective de muncă salariaţii sunt reprezentaţi de sindicate (art.4 alin.1 din Legea nr.15/11.02.1991).

Legea permite, acolo unde nu este constituit un sindicat, ca salariaţii să îşi delege reprezentanţi pentru soluţionarea conflictelor de muncă, ceea ce înseamnă

că aceşti reprezentanţi pot fi desemnaţi şi pentru uniltăţile sau, după caz, sectoarele unde, potrivit legii, salariaţii nu se pot constitui în sindicate. **Această concluzie rezultă, de altfel, şi din art.6 din Legea nr.15/1991, potrivit căruia, prin unitate se înţeleg regiile autonome, societăţile comerciale, alte organizaţii cu scop lucrativ, instituţiile publice, asociaţiile de orice fel şi organele de stat.**

Cât priveşte soluţionarea conflictelor de muncă, legislaţia română, în consonanţă cu principiile legislaţiilor din ţările cu tradiţie democratică, stabileşte un sistem de concilieri până la declanşarea grevei propriu-zise. Acest sistem cuprinde **două etape sau două faze, prima** fiind **concilierea directă, la nivelul unităţii, şi a doua fiind concilierea organizată de Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale.**

În toate cazurile în care într-o unitate există premisele declanşării unui conflict colectiv de muncă, organul sindical sau, după caz, reprezentanţii aleşi ai salariaţilor vor sesiza conducerea unităţii despre această situaţie.

Sesizarea se face în scris, cu precizarea revendicărilor sale, inclusiv motivarea acestor revendicări, precum şi cu propuneri de soluţionare a situaţiilor conflictuale, conducerea unităţii fiind obligată să primească şi să înregistreze această sesizare, urmând să se parcurgă celelalte faze ale procedurii prevăzute de lege.

Potrivit art.45 din lege, **nu pot declara grevă:** a) salariaţii care deţin funcţii de specialitate în aparatul Parlamentului, Gluvernulu, ministerelor, al altor organe centrale ale administraţiei de stat, prefecturilor şi primăriilor, funcţia de procuror sau judecător, personalul Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului de Interne şi al unităţilor din subordinea acestor ministere, precum şi personalul militarizat din unităţile aflate în subordinea Ministerului Justiţiei; b) salarilaţii din unităţile sistemului energetic naţional, din serviciile operative de la reactoarele nucleare, din unităţile cu foc continuu, care, prin oprire, prezintă pericol de explozie, precum şi cei din unităţile care execută producţie pentru nevoile de apărare a ţării.

În ipoteza în care există un conflict de muncă între unitate Işi salariaţii de la litera "b" de mai sus, ori între personalul civil din unităţile militare şi conducerea acestor unităţi, organul sindical sau, după caz, reprezentanţii salariaţilor vor rezolva revendicările, prin conciliere directă sau cu participarea delegatului Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale.

De asemenea, **nu pot declara grevă** personalul din transporturile aeriene, navale, terestre, de orice fel, de la plecarea şi până la întoarcerea în ţară, iar personalul îmbarcat pe navele marinei comerciale sub pavilion românesc poate

declara grevă numai cu respectarea normelor stabilite prin convenţii internaţionale ratificate de statul român.

Legea română **reglementează pentru anumite sectoare de activitate posibilitatea declarării grevei cu condiţia ca organizatorii să asigure serviciile esenţiale, dar nu mai puţin de o treime din activitatea normală.** Este vorba de: 1) unităţile sanitare; 2) unităţile farmaceutice; 3) unităţile de învăţământ; 4) unităţile de telecomunicaţii; 5) unităţi ale radioteleviziunii; 6) unităţi de transport pe căile ferate, inclusiv cele de reparat material rulant; 7) unităţi de transport fluvial; 8) unităţi de aviaţie civilă; 9) unităţi de stat care asigură transportul în comun; 10) unităţi de stat care asigură salubritatea locativă; 11) unităţi de stat care asigură aprovizionarea populaţiei cu: a) pâine; b) lapte; c) carne; d) gaze; e) energie electrică; f) căldură şi apă.

Mai este de menţionat că participarea salariaţilor la grevă nu înlătură răspunderea lor materială, contravenţională, civilă sau penală, după caz, dacă faptele săvârşite în timpul grevei atrag, potrivit legii, aplicarea sancţiunilor de această natură[153].

5. Concluzii la regimul drepturilor ce se exercită în colectiv

Constituţia nu conţine restrângeri exprese pentru exercitarea dreptului la asociere sindicală a salariaţillor din România. De aici rezultă că **sfera persoanelor cărora li se restrânge exerciţiul acestui drept se va determina numai după principiile generale, prevăzute de art.49 din Constituţie,** iar această sferă va fi mai mare sau mai mică,în funcţie de voinţa politică a unui legiuitor sau altul, dar în limita principiilor constituţionale amintite mai sus, care reprezintă o garanţie a exercitării drepturilor şi libertăţilor fundamentale[154].

Elementul principal în sfera acestor principii constituţionale îl reprezintă proporţionalitatea, care este o problemă de apreciere, în funcţie de situaţia concretă, în care sens un rol important va reveni Curţii Constituţionale a României. Oricând, un proiect de lege adoptat în această materie este susceptibil de a fi atacat în faţa Curţii Constituţionale, pe motiv că încalcă principiul proporţionalităţii, cum la fel poate fi sesizată Curea Constituţională şi de către

---

[153]De pildă, fapta persoanei care prin ameninţări sau violenţe împiedică sau obligă un salariat (grup de salariaţi) să participe la grevă sau să muncească în timpul grevei, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la 3 la 6 luni sau cu amendă de la 2000 la 7000 lei (art.46 din Legea nr.15/11 februarie 1991).

[154]Vezi în acest sens, Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ioan VIDA, Constituţia României comentată şi adnotată, op.cit., pag.105-206.

instanțele judecătorești cu judecarea unei excepții care vizează o lege în vigoare[155].

Potrivit legii în vigoare (Legea nr.54/1991), **nu se pot asocia în sindicatae funcționarii publici de autoritate din aparatul de stat, magistrații, precum și personalul militarizat din unitățile componente ale forțelor armate** (armată, poliție, jandarmerie, servicii de informații etc).

Contractele colective de muncă, în principiu, se pot încheia în toate unitățile din sectorul public, inclusiv statal, dar numai pentru salariații cărora, prin lege, le este recunoscută posibilitatea de a-și stabili anumite drepturi prin negocieri colective.

În orice caz, **sfera salariaților care nu au dreptul de a încheia contracte colective de muncă, este mai restrânsă decât sfera salariaților din sectorul public care nu se pot asocia în sindicate**. Legislația României îngăduie ca încheierea contractelor colective de muncă în unitățile în care nu sunt organizate sindicate sau în care, deși sunt organizate, nu toți salariații sunt membri de sindicat sau ai aceluiași sindicat, contractul colectiv de muncă să fie încheiat de reprezentanți ai salariaților, aleși de aceștia prin vot secret, pe liste (art.7 alin.2 din Legea nr.13/1991).

În ceea ce privește dreptul la grevă, art.40 din Constituție, consacrat acestei materii, arată că legea stabilește condițiile și limitele exercitării acestui drept, precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate. Aceasta înseamnă că sfera persoanelor care nu au dreptul la grevă este dată de reglementările speciale la care face trimitere textul constituțional, reglementări care nu pot excede principiile generale pentru restrângerea exercițiului oricăror drepturi, prevăzute de art.49 din Constituție.

Prin jocul acestor **principii se poate ajunge ca sfera persoanelor care nu au dreptul să declare grevă să fie mai mare decât sfera persoanelor care nu au dreptul să se asocieze în sindicate**. Mai mult, în spiritul Constituției, legea special'ă (Legea nr.15/1991) arată și în care sectoare publice, deci pentru care servicii publice, declanșarea grevei nu se poate face decât cu menținerea a cel puțin unei treimi din activitatea normală.

Pentru toate situațiile, solulționarea litigiilor care apar între salariați sau, după caz, sindicatele salariaților și conducerile unităților, indiferent că este vorba de sectorul public sau de sectorul privat, se poate ajunge în fața justiției, fie la

---

[155]Astfel, prin Decizia nr.4/3.07.1992, Curtea Constituțională a declarat neconstituționalitatea dispozițiilor din Legea privind regimul zonelor libere, care interziceau organizarea de greve de către salariații din unitățile cuprinse în zona liberă (publicată în Monitorul Oficial al României, nr.182/30.07.1992).

instanțele de drept comun în materie civilă (în cazul dreptului de asociere sindicală), fie în fața linstanțelor de jurisdicție a muncii (pentru încheierea contractaelor colective de muncă), fie în fața instanțelor de contencios administrativ (în cazul funcționarilor publici din aparatul de stat).

Chiar dacă reglementările speciale prevăd comisii de arbitraj de la nivelul ministerelor, deci structuri administrative cu caracter jurisdicțional, acestea nu realizează decât o jurisdicție prealabilă. Potrivit art.21 din Constituție, nimic nu poate îngrădi accesul la justiție, așa cum s-a pronunțat și Curtea Constituțilonală a României, prin Decizia nr.35/1 iulie 1993.

Tendința legislației României este în sensul aplicării regimului dreptului comun al muncii la categorii cât mai mari de salariați din sectorul public, inclusiv cu privire la drepturile care se exercită în colectiv, Constituția conținând dispoziții elastice în acest sens, înscriindu-se în spiritul constituționalismului contemporan[156].

§ 3. Regimul aprecierii și promovării

1. Sistemul carierei și sistemul folosinței în țările din Uniunea Europeană

Față de marele public una din caracteristicile esențiale a funcției publice, în țările cu veritabile sisteme democratice de guvernare, o reprezintă **stabilitatea**. In această filosofie funcționarul nu este un fluctuant, un personaj pasager în viața unei colectivități locale sau a unui serviciu public național, el este un permanent element de referință pentru buna sau reaua utilizare a puterii publice față de cei administrați. **Stabilitatea funcționarului public ne apare, așadar, ca o consecință logică a continuității funcției publice, chiar dacă aceasta, cum s-a arătat, are o existență obiectivă, dincolo de persoana titularului.** Ne referim, firește, la aspectul pur formal-juridic și nu la motivația reală care duce în unele cazuri la restructurarea unui aparat, formându-se noi funcții sau dimpotrivă suprimându-se unele din funcțiile existente[157].

---

[156]Vezi pentru alte detalii Antonie IORGOVAN, Drept constituțional și instituții politice, op.cit., pag.49-53.

[157]Viața demonstrează, inclusiv în țările cu tradiție democratică că nu de puține ori în spatele acestor "savante" și foarte neutre reforme se află interese de partid, interese de grup sau pur și simlu interesul unei singure persoane. Doctrina de știința administrației analizează și acest fenomen, anume practica creării chiar de organe cu pompoase denumiri și "prețioase" pretenții în considerațiunea unor persoane, care, de fapt, trebuie schimbate dintr-o funcție, fie și numai pentru lipsa de performanțe datorită vârstei. Această practică este de mult cunoscută, ca nu este, nici pe departe, o invenție a regimului comunist, care a și lansat o teorie a "rotației cadrelor", o găsim în forme diferite în toat epocile și în toate regimurile politice. Cu toate acestea, **funcția rămâne ca fenomen juridic o situație juridică**

Cum s-a arătat, în toate țările Uniunii Europene se practică atât **sistemul carierei,** cât și sistemul **folosinței (angajării) (systeme de carriere et_systeme d emploi),** principiul stabilității punându-se numai în prima situație[158]. **"Le systeme de l'emploi"**, cum este denumit în limba franceză,presupune un ansamblu de funcții sau meserii, definite de nivelul lor și caracteristicile lor, în care agenții sunt numiți **fără a exista ca efect al numirii unui drept de apartenență la "breasla" respectivă, cum ne-am putea noi exprima printr-un arhaism al limbii române.** In acest sistem mobilitatea funcționarilor este mai mare nu numai de la o administrație publică la alta, dar chiar și de la administrația publică la sectorul privatr. Este vorba, deci, de acele funcții sau meserii care nu pot fi, prin natura lucrurilor, grupate în corpuri unice la nivel național, tocmai de aceea se preferă pentru desemnarea acestor titulari termenul de **agenți** sau cel de **salariați.** Cum se arată în lucrarea des citată a prof.Jacques Ziller, în cea mai mare parte a țărilor **Comunității** "le systeme de d'emploi est le mode de gestion des personnels contractuels de l'administration: le contract porte sur l'exercice d un emploi donne, et le changement l emploi implique un nouveau contract; le statut de fonctionnaire implique quant a lui le systeme de la carriere"[159]. (sistemul de angajare este modul de gestionare a personalului contractual din administrație; contractul poartă asupra exercitării unei activități date, iar schimbarea activității implică un nou contract; în ceea ce-l privește, Statutul de funcționare implică sistemul de carieră).

Prin urmare, **sistemele de carieră** sunt fundamentate pe concepte de stabilitate și de continuitate, fie în interiorul unuia și aceluiași corp de funcționari, fie prin trecerea de la un corp la altul. A vorbi despre dreptul la carieră în afara ideii de corp, de unde spiritul de corp (apartenența la un corp) este un non sens. Aici funcția publică nu apare ca o meserie oarecare izolată ea este prinsă într-un tablou, într-un sistem ierarhizat, pe orizontală sau verticală. **Odată ce funcționarul a ocupat o anume funcție a corpului, în general prin concurs, el**

---

obiectivă, pentru că indiferent de motivații ea se crează prin norma juridică, pe de o parte. iar în adevăratele democrații, bazate pe principiile statului de drept, **titularul unei funcții publice se bucură de stabilitate și de firescul drept la carieră, pe de altă parte.**

[158]Prof.Guy BRAIBANT, în Raportul la care ne referim face observația că Proiectul român ezită între aceste două sisteme și de aici anumite confuzii terminologice și o anumită incoerență.

[159]Jacques ZILLLER, Administrations comparees, op.cit.pag.410. De aici nu trebuie înțeles că reforma privatizării funcției publice care se face în unele țări ale Uniunii Europene, în special în **Italia**, cum s-a arătat, înseamnă renunțarea la dreptul la carieră. Tocmai în aceasta constă "caracterul revoluționar", cum se exprimă autorii occidentali, se urmărește realizarea sistemului carierei nu numai în virtutea normelor și principiilor prestabilite - statutul legal, ci și prin normele negociate, între organizațiile profesionale ale funcționarilor și autoritățile administrative, exact ca în sectorul privat. Așa se explică și denumirea reformei, ca și a actelor normative adoptate deja - privatizarea funcției publice, problema fiind, desigur, mult mai complexă.

poate rămâne toată viața în corpul respectiv, avansând potrivit meritelor sale și regulilor de apreciere și promovare existente. Cu alte cuvinte el face o carieră din funcția publică, aceasta devine rațiunea profesională a existenței sale, pe când în celălalt sistem, funcționarul a încheiat doar un contract cu administrația, privită la fel ca pe orice patron, adică și-a găsit o slujbă, la fel ca orice alt cetățean care se angajează undeva ca să aibă sursă de venituri, să scape de șomaj etc. Nu este deloc indiferentă o filozofie sau alta, întrucât aceste fundamente duc, mai departe, la existența sau inexistența **dreptului la carieră,** cu întregul cortegiu de consecințe juridice, chiar dacă, cum se exprimă și prof.Guy Braibant, cele două sisteme nu există în formă pură.

Sistemul de carieră implică, deci, o formă de apreciere constantă a activității funcționarului, apoi anumite drepturi ale funcționarului în ceea ce privește evoluția sa profesională, fără exagerare, dreptul la carieră conduce la existența dreptului la avansare. evident cu respectarea anumitor condiții, cum vom vedea.

2. Aprecierea funcționarilor în spiritul reglementărilor din 1924 și soluția noului proiect de Statut

Potrivit art.83 din Regulamentul de aplicare a Statutului funcționarilor publici din 1924, funcționarii primeau anual un anumit calificativ pentru activitatea desfășurată, care era: a) **foarte bun**; b) **bun** și c) **slab**. Acesta se dădea "mai întâi de către șeful lor ierarhic și la urmă de către directorul sau șeful care conduce serviciul", precizându-se că la darea notei "se va avea în vedere și răspunde documentat" asupra următoarelor criterii: 1. **cunoștințe profesionale;** 2. **calități personale**; 3. **felul și conștiinciozitatea în serviciu**; 4. **purtarea în serviciu față de funcționari și față de public**, iar pentru funcțiile mai înalte se va avea în vedere și al cincilea criteriu - **aptitudinea de a conduce.** Calificativul **"slab"** (cu referire la activitate) putea **atrage menținerea în grad**, iar cel de **"bun" atrăgea înaintarea la vechime, pe când cel mai înalt calificativ**

("foarte bun") atrăgea înaintarea la alegere[160]. Notele se treceau într-o **"foaie de calificație a funcționarului"** întocmită conform unui model prezentat în Anexa nr.2 a Regulamentului, iar funcționarul nemulțumit avea dreptul să reclame, **mai întâi, la directorul sau șeful de serviciu,** care dădea nota a doua și apoi la **șeful autorității**[161].

Potrivit noului proiect de Statut, persoanele care au reușit la concurs vor fi numite în funcții publice, cu o perioadă de probă de la 3 la 6 luni, iar absolvenții de învățământ, la debutul în profesie, vor fi numiți în funcții publice cu o perioadă de probă care nu poate fi mai mică de 6 luni și mai mare de 1 an,

---

[160]înaintarea de la o clasă la alta se putea obține după un stagiu de 1 an, iar înaintările în grade după un stagiu de minimum 2 ani. Potrivit art.69 din Regulament "în administrațiile publice gradele corespundeau funcțiilor", neputându-se înființa, însă, mai mult de 9 grade, iar fiecare grad avea un număr de clase prevăzut expres într-un tablou la finele acestui articol. Astfel,în administrațiile centrale ale ministerelor funcțiile, după grad, se succedau astfel: director general, subdirector general, director, subdirector, șef de serviciu, șef de birou, subșef de birou, împiegat și împiegat stagiar.

Pentru documentarea generațiilor actuale de studenți reproduce tabloul la care am făcut referire mai sus.

Gradul	Nr.de clase pe grade	Administrațiile centrale ale ministerelor Denumirea funcției	Servicii exterioare și administrații ale statului locale	
			Toate funcțiile pentru care se cer	
			Studii	Vechime
I	3	Director general	Universitare	8 grade cu 18 clase în total
II	2	Subdirector general	Universitare	7 grade cu 16 clase în total
III	3	Director	Universitare	6 grade cu 13 clase în total
IV	2	Subdirector	Universitare	5 grade cu 11 clase în total
V	3	Șef de serviciu	Universitare	4 grade cu 3 clase în total
VI	2	Șef de birou	Universitare	3 grade cu 6 clase în total
VII	2	Subșef de birou	Liceale	2 grade cu 4 clase în total
VIII	3	Impiegat	Liceale	1 grad cu 1 clasă
IX	1	Impiegat stagiar	Liceale	La numire

Mai reținem că art.70 din Regulament stabilea regula după care însărcinările cu caracter special precum : bibliotecar, registrator, arhivar, contabil etc se îndeplineau, prin delegație dată de șeful superior al autorității respective, de către unul din funcționari până la gradul de șef de serviciu inclusiv.

[161]Vezi art.84 alin.2 din Regulament, care ne arată că în intenția legiuitorului asupra acestei chestiuni nu se putea exercita un control judecătoresc. De altfel, instanțele au statuat că nu pot avea acțiune în contenciosul administrativ nici funcționarii nestabili, chiar dacă era vorba de o acțiune în procedura disciplinară, soluții criticate de doctrină (vezi Jean VERMEULEN, op.cit., pag.284-290).

urmând ca definitivarea în funcție să se facă după expirarea perioadei de probă (în cazul funcționarului debutant fiind necesar un nou examen).

Odată cu numirea în funcție se preconizează constituirea unui **dosar profesional** al funcționarului public, care va cuprinde toate actele referitoare la situația profesională și disciplinară, înregistrate și numerotate cronologic, între care și notările profesionale anuale[162]. Preluându-se soluția din perioada interbelică se preconizează întocmirea anuală de către "șefii ierarhici" a **"foilor calificative ale funcționarilor din subordine"**, avându-se în vedere activitatea și comportamentul în serviciu, dar se propun **patru** grade: **foarte bun, bun, satisfăcător, slab**. Se menționează că la acordarea calificativelor se au în vedere: a) **cunoștințele profesionale**, b) **competența funcționarului**, c) **calitatea lucrărilor**, d) **conștiinciozitatea**, e) **respectarea programului de muncă** și f) **comportarea în serviciu**[163] . Propunerea șefului ierarhic se va examina de către conducătorul unității care face propria sa apreciere asupra activității funcționarului stabilind **notarea.**

În ceea ce privește efectele "se reține ideea după care funcționarul notat timp de 2 ani consecutiv cu "slab", "nu poate fi avansat în funcție, grad sau treaptă profesională și nici nu poate fi trecut în gradații superioare de salarizare", se admite posibilitatea trecerii într-o funcție inferioară, la propnerea "conducătorului unității", iar dacă propunerea nu se acceptă se procedează la eliberarea din funcție. Sub aspectul formei se arată că notarea are caracter confidențial și se aduce la cunoștința funcționarilor sub semnătură, dar nu se mai reglementează nici o altă cale de atac, nici măcar la organul ierarhic superior.

---

[162]Se menționează că în dosarul profesional al funcționarului ca și în orice document de servicii care privește situația sa este interzis să se facă referire la opiniile sau activitățile politice, sindicale sau religioase ale celui în cauză" (art.10 alin.2 din Proiectul de Statut). funcționarul având dreptul să-l cunoască, iar instituția are obligația de a-i asigura exercitarea nestingherită a acestui drept. Fără alte comentarii considerăm pretenția de a nu se face referiri la activitatea politică exagerată, fiind nepotrivită unor funcții, adică cele care, fie în baza Constituției, fie în baza legii pot fi ocupate numai de persoane neîncadrate în partide politice. Apoi nu trebuie uitat că nu orice activitate politică este îngăduită de Constituția noastră, fiind vorba de restricțiile impuse de art.37 alin.2.

[163]Credem că și aici este loc de "șlefuire" a redactării, excesul de elemente poate duce și la exces de zel , atât în ceea ce privește scrupulozitatea șefilor, cât și reacția de contestare a subordonaților. Nu mai vorbim de faptul că unele elemente se suprapun, cunoștințele profesionale și competența, în sens de profesie, sunt, în fond, unul și același lucru, alta este problema unor calități personale de pricepere, unul are cunoștințe, dar nu are îndemânare, nu are vitează de reacție este mereu adormit etc., evident poate fi și o situație inversă. De aceea am opta mai degrabă pentru formularea din Regulamentul interbelic, mai simplă, mai clară și prin aceasta mai sănătoasă.

Dacă textele vor rămâne aşa atunci vor fi multe discuţii asupra posibililtăţii unei acţiuni în contenciosul administrativ, ţinînd seama de poziţia de principiu a proiectului[164], precum şi de art.21 din Constituţie.

3. Examen critic al regimului avansărilor prevăzut de proiectul de Statut

Noul proiect se menţine în soluţia tehnică a reglementărilor vechiului regim, arătând că funcţiile gradele sau treptele profesionale, precum şi gradaţiile de salarizare sunt cele prevăzute de reglementările legale privind salarizarea. Se tranşează, totodată, o veche dispută teoretică, formulându-se expres definiţia avansării: "Trecerea funcţionarului public, cu acordu său, într-un alt grad ori treaptă profesională superioară, în cadrul aceleiaşi funcţii, sau trecerea într-o funcţie superioară constituie avansare". Se mai subliniază că în timpul ocupării unui grad sau trepte profesionale, funcţionarul public poate fi trecut în gradaţii superioare de salarizare.

Ca să scape de problemă, redactorii proiectului au introdus principiul după care avansările se fac de către conducătorul autorităţii sau instituţiei, cu avizul comisiei de avansări[165], iar avansarea (în funcţii grade sau trepte profesionale şi trecerea în gradaţii superioare de salalarizare) "se efectuează potrivit reglementărilor legale privind salarizarea".

După părerea noastră aici este una din cele mai mari scăderi ale proiectului de Statut, dovedindu-se clar, că autorii acestuia nu s-au putut desprinde de concepţia anterioară, după care dreptul muncii este dreptul contractului de muncă aplicabil şi funcţionarilor, iar unitatea prin şeful ei are un drept discreţionar în "selectarea personalului". Să nu uităm că de cele mai multe ori marii **conducători ai autorităţilor sau ai instituţiilor publice**

---

[164]Avem în vedere art.87 din Proiect după care funcţionarii publici se consideră lezaţi în drepturile lor, recunoscute de lege, printr-un act al conducerii unităţii se pot adresa pentru anularea actului (recunoaşterea dreptului, repararea pagubei tribunalului judeţean, în baza Legii contnciosului administrativ. Desigur, notarea anuală este "un act al conducerii unităţii", dar poate fi vorba şi de un drept subiectiv, un aspect al problemei? Apoi, sub alt aspect textul în discuţie nu este contrar art.21 din Constituţie, care se referă şi la interesul legitim? Să fie vorba de interes legitim atunci când funcţionarul apreciază că nu este corect un anume calificativ?

[165]Se prevede constituirea acesteia în fiecare unitate sau instituţie publică având în componenţă pe directorii şi şeful compartimentului unde urmează să aibă loc avansarea. Persoanele numite în funcţii de conducere, în plus, sunt supuse unei perioade de probă de 3-6 luni la sfârşitul căreia şeful ierarhic atestă dacă numirea este definitivă sau nu. Apoi sunt exceptate de la regula avansărilor pe baza propunerii Comisiei funcţiile de director general, director, respectiv de adjunci ai acestora, precum şi cele asimilate acestgora pentru care numirea se face "de către ministru sau conducătorul instituţiei respective din rândul specialiştilor care sunt încadraţi în gradul profesional I, II sau III).

administrative sunt oameni politici (miniştrii, primari, prefecţi, preşedinţi de consilii judeţene), sau, după caz, directori numiţi direct de către oamenii politici din fruntea unui serviciu public naţional, ceea ce duce, vrând-nevrând, la **spoils system**. Lumea anglo-saxonă, încâ de la mijlocul secolului trecut, cum s-a arătat, oficial s-a îndepărtat de acest sistem, căutând soluţii care să promoveze **merit system** în procedura avansărilor, asigurând stabilitatea funcţionarilor, autonomia profesională faţă de influenţele politicianiste,precum şi evoluţia în carieră. Sistemul preconizat de actualul proiect de Statut îl pune pe funcţionar exclusiv la **discreţia şefului**, care fie că este el însuşi om politic, fie că este numit, în virtutea principiului selecţiei libere, de către un om politic, şeful **la vârf** al administraţiei respective. De aceea, fără alte comentarii, **propunem revenirea la sistemul din perioada interbelică, al avansărilor prin înscrierea pe un tablou ce se dă publicităţii**[166], idee prinsă şi în **Comunicatul** Simpozionului naţional "Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană". Apoi, cum s-a putut observa, între evoluare deci apreciere şi promovare (avansare) nu există o legătură decât în sens negativ nu şi stimulativ.

Rămâne de asemenea, de discutat dacă acordarea de gradaţii la salariu reprezintă în mod normal o avansare şi nu un spor de salariu pentru vechime şi

---

[166]Potrivit art.80 din Regulament înaintările în funcţie, până la acela de subdirector general inclusiv se făceau numai pentru funcţionarii definitivi, pe baza şi în ordinea înscrierii în tablourile întocmite de comisiile de numiri şi înaintări. Numai excepţional pentru avansări în servicii speciale se puteau înainta funcţionarii prevăzuţi în tablouri fără a se respecta ordinea înscrierii. dacă comisia pentru propuneri de numiri şi înaintări dădea un aviz în sensul că această excepţie "este cerută de bunul mers şi de interesul serviciului". Alcătuirea tabloului de propuneri la înaintări se făcea după următoarea procedură: 1) serviciile de personal prezentau până la 1 1 iunie din fiecare an tablouri cu funcţionarii care au îndeplinit stagiul cerut de lege, însoţite de foile de calificaţie şi de propunerile şefilor ierarhici; 2) propunerile. fie că erau sau nu favorabile pentru avansare (la alegere sau la vechime) şi indiferent dacă cereau menţinerea în grad sau nu, trebuiau motivate; 3) propunerile se făceau de către directorul general în cazul ministerelor, respectiv de către şeful de serviciu, în cadrul administraţiei centrale; 4) funcţionarii admişi la înaintare erau înscrişi în tablou într-o ordine precis determinată de art.86 din Statut, după cum era vorba de grade inferioare (până la şef de birou) sau grade superioare dacă toţi funcţionarii au fost admişi la înaintare numai la vechime se înscriau în tablou în ordinea vechimii în clasa gradului: iar dacă 2 sau mai mulţi aveau aceeaşi vechime în clasa gradului avea întâietate cel mai vechi în grad. dacă şi vechimea în grad era identică se dădea întâietate celui mai vechi în cnerâ, iar dacă erau toţi însituaţii egale se trîgea la sorţi etc). 5) tablourile erau publicate în buletinele administraţiilor publice su în Monitorul Oficial şi conţineau: a) **numele şi prenumele**, b) **vechimea în grad** şi c) **gradul pentru care este format tabloul**; 6) tabloul era valabil numai pentru anul care urma. iar cei rămaşi neînaintaţi în cursul anului sau pentru a figura în tablourile viitoare trebuia să fie din nou propuşi; 7) înaintările (ca autorităţilor locale, iar în funcţiile superioare acestora prin decrete regale.şi numirile) până la gradul de subdirector (exclusiv) se făceau prin decizii ministeriale, respectiv ale

Cum s-a mai arătat, înaintarea de la o clasă la alta se putea obţine după un stagiu de un an. iar înaintările îngrade după un stagiu de minimum 2 ani. Înaintările în grade mai mari de şef de birou se făceau **numai la alegere**,iar până la această funcţie se făceau **la alegere** şi **la vechime**. jumătate din posturi. însă, trebuiau **rezervate pentru alegere** (art.82 din Regulament).

experiența câștigată, observație prezentă și în Raportul SIGMA din februarie 1993 etc.

§ 4. Regimul răspunderii funcționarilor publici

1. Spiritul de responsabilitate al funcționarului public

Literatura de specialitate analizează, de regulă, numai fenomenul răspunderii juridice, iar în cursurile de drept administrativ, pe acest fond metodologic, se analizează formele de răspundere juridică a funcționarilor (răspunderea penală, răspunderea administrativă, răspunderea disciplinară, răspunderea materială și răspunderea civilă).

După cum am mai arătat[167], în sfera cercetării fenomenului răspunderii sociale, implicit a celei juridice au fost realilzate mari progrese în ultimele decenii, atât în ceea ce privește analiza formelor răspunderii juridice, cât și în planul, mai larg, al relației dialectice dintre responsabilitatea socială și răspunderea socială. Din această perspectivă, cercetarea răspunderii juridice, ca instituție complexă a dreptului, a formelor sale, ca instituții ale diferitelor ramuri de drept, trebuie să depășească tradiționalele cadre ale tehnicității juridice, realizând o deschidere mai mare spre filozofie, praxiologie, psihologie,sociologie etc.

Fără a relua unele comentarii, ne rezumăm a preciza că și **în domeniul științei dreptului se conturează distincția dintre noțiunile de răspundere și responsabilitate, distincție ce își are sorgintea în tezele filosofice contemporane cu privire la delimitarea fenomenului răspunderii sociale față de cel al responsabilității sociale**[168].

Această distincție se evidențiază în ceea ce privește dreptul administrativ sub mai multe aspecte. **In primul rând**, dreptul adminisstrativ analizează responsabilitatea și, respectiv, răspunderea organelor administrației de stat, **în al doilea rând,** Dreptul administrativ analizează aceste fenomene în legtură cu funcționarii publici și **în al treilea rând** se preocupă de cercetarea responsabilității cetățenilor față de normele juridice, respectiv a răspunderii acestora în cazul încălcării lor.

Plecând de la cercetările filozofice asura problemei responsabilității vom reține și noi că prin această noțiune se desemnează raportarea activă, conștientă a agentului acțiunii sociale la normele și valorile colectivității, stabilite la o scară

[167]Vezi vol.II,p 170-199
[168]A se vedea M.FLOREA, Responsabilitatea acțiunii sociale, Ed.Acad.Buc 1976.

micro sau macro socială. In cazul responsabilității, agentul acțiuni, ca să folosim acest termen specific praxiologiei, se angajează plenar în realizarea sarcinilor ce-i sunt stabilite, în activitatea de înfăptuire a obiectivelor societății, identificându-le cu propriile sale valori. **Prin urmare, a vorbi despre responsabilitate în cazul funcționarilor publici, înseamnă, ca să folosim terminologia științei administrației, exisstența unei atitudini pline de solicitudine față de problemele cetățenilor, implicarea llor cu obiectivitate și profesionalism în realilzarea sarcinilor funcțiilor lor, funcții înțelese ca adevărate misiuni sociale.** Pentru un funcționar public caracterizat de un înalt spirit de responsabilitate nu există o valoare mai importantă decât îndeplinirea, cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor funcției sale. Un asemenea tip de funcționar este stăpânit de un sentiment de vinovăție când ceva nu a fost în ordine în munca sa, chiar dacă e vorba de un aspect mai puțin important, care pentru un ochi neavizat nu este sesizabil. Funcționarii din această categorie sunt stăpâniți de o peremanentă neliniște interioară, în sensul cel mai frumos al termenului, pentru a rezolva problemele care cad în competența lor în mod ireproșabil. Această frământare și preocupare constantă de perfecționare a activității nu are nimic comun cu munca "de fațadă", cu agitația regizată, intempestivă și nu de puține ori ostentativă, a acelor funcționari care doresc să se remarce "în ochii șefilor", care simt nevoia de a fi mereu în centrul atenției, de a se implica în aproape toate problemele, deși, în realitate, mai mult încurcă lucrurile decât contribuie la rezolvarea efectivă măcar a uneia din cele pentru care se declară specialilști de înaltă clasă. **Funcționarul public caracterizat de responsabilitate socială muncește bine, corect nici pe departe "pentru ochii șefului" sau cu gândul la avansare înaintea altor funcționari mai merituoși ca el, ci pentru că acesta este felul lui de-a fi, așa înțelege el viața și implicit "slujba", altfel nu poate trăi.** A cere unui funcționar din această frumoasă galerie umană să facă, de exemplu, un referat superficial și eventual să ajungă la anumite concluzii sugerate de către șef, neacoperite de realitate, echivalează cu a-i pretinde să-și facă lui însuși un rău foarte mare.Când există, totuși, atari "presiuni" funcționarii publici de o asemenea factură morală au replici foarte categorice, într-o manieră fără echvoc. Tipuri de acest gen de funcționar ne oferă literatura beletristică din antichitate pînă în zilele noastre. Mulți au preferat să-și bea paharul cu otravă, să urce treptele eșafodului, să îndure maltratările și schingiuirile din camerele de tortură, să apuce drumul exilului dar nu au abdicat de la principiile lor cu privire la modul în care înțelegeau să exercite prerogativele funcției publice pe care au deținut-o.

Formarea unor asemenea funcționari în condițiile societății moderne reprezintă o preocupare permanentă nu numai a teoreticienilor de știință administrativă, dar și a legiuitorilor și guvernanților, în unele țări fiind vorba de un adevărat cult pentru funcția publică și funcționarul public.

O dimensiune aparte în procesul de formare a spiritului de responsabilitate al funcționarilor publici o are, cum este de la sine înțeles, școala în care ei se formează ca specialiști, ca profesioniști în probleme de administrație. Tocmai de acee, în cadrul procesului de instrucție și educație a celor care se pregătesc pentru funcțiile din administrația publică trebuie realizată o conjugare mai accentuată a tuturor factorilor educaționali. **Nu este, însă, lipsit de relevanță pentru sădirea în sufletele elevilor din liceele ori a studenților din învățământul superior administrativ a dragostei și pasiunii pentru "meseria" de administrator, modul în care legislația în vigoare consacră garanțiile realizării lor profesionale, perspectivele evoluției în această carieră**. Cum s-a arătat în capitolele anterioare, legislația în vigoare din țara noastră este încă departe de a exercita un asemenea impact psihologic asupra tinerilor ajunși, în covârșitoarea lor majoritate din întâmplare , în învățământul administrativ. Sunt aspecte asupra cărora nu credem că mai este timp de reflectat, ci pur Iși simplu trebuie acționat, așa cum am sugerat în mai multe rînduri în prezenta lucrare.

Cercetările de știința administrației pe plan mondial au relevat, îndeosebi prin intermediul sondajelor și anchetelor, că o mare parte din funcționarii publici lucrează cu conștiinciozitate, dar fără entuziasm deosebit, ci pur și simplu pentru că au o funcție de pe urma căreia primesc o retribuție și sunt animați de sentimentul firesc al menținerii acesteia. Depinde foarte mult de calitățile celui care conduce colectivul în care există asemenea funcționari ca aceștia să devină funcționari cu un înalt spirit de responsabilitate, în sensul precizat mai sus. De asemenea, și în rândul funcționarilor publici apare tipul funcționarului care caută să se "învârtă", să se strecoare sau al funcționarului care se implică doar atunci când simte perilcolul unei sancțiuni. Tinând seama de această eterogenitate la tipologiilor de funcționari sub aspectul gradului de responsabilitate se pot stabili de către știința administrației și, corespunzător, pot fi consacrate juridic principii în virtutea cărora să se realizeze și stimulare acestora, în care sens se pune problema perfecționării **proiectului de Stat**, îndeosebi a **sistemului de avansare**, revenindu-se la soluția din perioada interbelică.

2. *Formele răspunderii juridice a funcționarilor publici*

Răspunderea juridică "intervine pe terenul răului înfăptuit", adică ca urmare a săvârșirii unei abateri. Ceea ce este specific abaterilor săvârșite de funcționarii publici e faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public. Astfel, în funcție de criteriile care stau la baza conturării naturii juridice a unei forme de răspundere juridică în lucrarea din 1986[169] am arătat că funcționarii publici din administrația de stat pot fi subiecte (pasive) ale următoarelor forme de răspundere juridică: a) răspundere constituțională (instituție a dreptului constituțional) b) răspundere administrativă (axată pe raporturile de subordonare[170]; c) răspundere contravențională; d) răspunderea disciplinară (care intervine atunci când au fost încălcate obligațiile ce constituie conținutul raportului juridic de muncă, aplicându-se deci, numai funcționarilor în conținutul funcției cărora există și raporturi de muncă; ea constă în aplicrea sancțiunilor disciplinare prevăzute de art.100 din Codul muncii); e) răspunderea penală (care intervine atunci când funcționarul a săvârșit o infracțiune; codul penal prevede o serie de infracțiuni ce pot fi săvârșite de funcționari, respectiv de funcționarul care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat); f) răspunderea materială (intervine cînd funcționarul public părintr-o faptă ilicită săvârșită în legătură cu serviciul ori în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu cauzează un prejudiciu organului din structura căreia face parte funcția ce o deține; ea este o instituție a dreptului muncii) ; g) răspunderea civlă.

Cum se susținea în literatura de specialitate a vremii, am admis și noi teza după care răspunderea civilă a funcționarului intervenea în două ipoteze[171]: a) ipoteza cauzării unui prejudiciu unei terțe persoane prin fapte materiale în timpul și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu; ipoteză în care cel păgubit poate pretinde despăgubiri de la funcționar în temeiul art.998-999 Cod civil ori de la funcționar împreună cu organul din care face parte; b) ipoteza în care s-a cauzat un prejudiciu unei terțe persoane iar despăgubirea a fost acordată victimei de unitate, fie în temeiul art.1000 alin.1, Cod civil, fie în temeiul art.17 alin.1 din fosta lege nr.1/1967.

---

[169]Antonie IORGOVAN, Valentina GILESCU, Drept administrativ și știința administrației, 1986, p.298-299.

[170]Vezi pentru fundamentarea acestei forme de răspundere ca instituție a dreptului administrativ, vol.III, p.199 și urm.

[171] Ilie IOVĂNAȘ, Dreptul administrativ, p.197

Nu mai puțin am reținut că în literatura de specialitate se susținea de către unii autori şl teza după care răspunderea materială a organelor administrative de stat în temeiul art.35 şi 103 alin.3 din fosta Constituție, respectiv a dispozițiilor din fosta Lege nr.1/1967 era o formă a **răspunderii constituțional-administrative**[172]. Dacă se admitea această teză, însemna că nici răspunderea funcționarului, în baza art.17 din fosta Lege nr.1/1967 nu mai poate fi calificată răspundere civilă. Cu alte cuvinte, doctrina până în 1989 era departe de o teorie unanim acceptată.

Față de teoria generală a funcției publice la care ne-am oprit şi față de actuala legislație, în primul rând noua Constituție, se pune problema de a şti care din construcțiile teoretice de mai sus mai pot fi susținute şi, deci, care sunt sferele răspunderii funcționarului public. Nu este greu de constatat, pentru început, că **despre o răspundere constituțională a funcționarului public nu mai poate fi vorba**, noua Constitție, cum s-a arătat în volumul doi al tratatului, vorbeşte despre acte administrative ale autorităților publice (art.48) care pot fi atacate în justiție şi nu numai despre acte administrative ale autorităților administrative. Ca atare, actul unei Camere sau a Camerelor reunite, de numire a unui funcționar public este un **act administrativ,** chiar dacă el este rezultatul unui "joc politic", de unde şi răspunderea funcționarului în cauză, sub forma **destituirii** de către Parlament (evident, dacă legea permite), **ne apare ca o sancțiune de natură administrativă şi nu politică. Sancțiunile politice, aplicate de Parlament care concretizează o răspundere specifică dreptului constituțional, în opinia noastră**, intervin numai cu privire la parlamentari, şeful statului şi membrii guvernului[173] nu şi cu privire la funcționarii publici de carieră, supuşi Statutului funcționarilor publici.

Cât priveşte **răspunderea administrativă**, axată pe raporturi de subordonare, răspunderea administrativ-disciplinară, cum am calificat-o în volumul trei al prezentei ediții a tratatului, pe de o parte, şi **răspunderea**

---

[172]Tezele din cursul din 1986 (pag.299 şi nota nr.13) au reprezentat, de fapt, o reiterare a celor formulate în cursul din 1983, scris împreună cu profesoara Valentina Gilescu, dar ele s-au bazat şi pe opiniile altor autori, fiind citat îndeosebi prof.Ioan MURARU cu studiul "Corelații dintre dispozițiile legii fundamentale şi legile ordinare privind răspunderea organelor de stat la respectarea drepturilor cetățenilor" (în R.R.D.nr.9/1985).

[173]Trebuie să precizăm că suspendarea şefului de stat sau revocarea unui membru al Guvernului ori revocarea Guvernului, în ansamblu (urmare a votării unei moțiuni de cenzură) sunt sancțiuni cu dublă natură juridică, aşa încât răspunderea pe care ele o concretizează ne apare ca fiind o **instituție constituțional-administrativă**, aspect pe care l-am relevat şi într-un alt curs din 1983 (Antonie IORGOVAN, Drept administrativ şi ştiința administrației. Organizarea administrației de stat, op.cit., p.168, preluând, de altfel, formularea propusă, pentru prima dată, de regretatul nostru maestru de la doctorat prof.Mircea LEPĂDĂTESCU în studiul "Natura juridică a răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat" (în A.U.B.1968)

disciplinară, în condiţiile Codului muncii, pe de altă parte, va trebui să reţinem **că acestea nu mai sunt cumulative**. Ele "operează" independent, dar alegerea uneia o exclude pe cealalată, **prima reprezintă o instituţie a dreptului administrativ, concretizând, în fond, răspunderea disciplinară a funcţionarului supus unui statut legal, cea de-a doua reprezintă o instituţie a dreptului muncii, concretizând, în fond, răspunderea disciplinară a funcţionarului supus unui statut contractual**. De asemenea, cunoscuta răspunderea materială, pentru paguba "cauzată unităţii", ca instituţie a dreptului muncii se va regăsi doar la categoria funcţionarilor supuşi regimului Codului muncii, ca orice alt salariat. La fel se pune problema şi pentru o răspundere pentru daune faţă de terţi, în condiţiile dreptului comun, aceasta, prin eliminare, nu-i poate viza decât pe "contractualişti". **Dacă ne referim la funcţionarii publici, în sensul strict** al termenului, aceştia au o răspundere patrimonială, fie în subsidiar, fie în solidar cu statul şi ea ne apare ca o **instituţie a dreptului administrativ, nu a dreptului civil**, cum am arătat în volumul anterior[174].

În concluzie, formele răspunderii juridice a funcţionarilor publici diferă după cum ne raportăm la funcţionarii **regimului legal** sau cei ai regimului contractual, **pentru cei din prima categorie vom vorbi despre o răspundere administrativ-disciplinară şi o răspundere administrativ-patrimonială**, fie faţă de cei administraţi, fie faţă de autoritatea din care fac parte, ambele **instituţii ale Dreptului administrativ** pe când celor din **categoria a doua** li se va aplica, după caz, **regimul răspunderii din dreptul muncii sau din dreptul civil**. Se vor regăsi, apoi, **pentru ambele categorii răspunderea contravenţională şi răspunderea penală**. **Sintetizând**, vom vorbi pentru funcţionarii statutari, despre: a) **răspundere disciplinară**, b) **răspundere contravenţională**, c) **răspundere penală** şi d) **răspundere patrimonială**[175].

---

[174]Vezi concluziile din vol.III, pag.301 (ed.1993).

[175]În acest sens este redactat şi proiectul de statut: "Încălcarea de către funcţionarii publici, cu vinovăţie, a obligaţiilor de serviciu angajează răspunderea lor disciplinară, administrativă, patrimonială sau penală, după caz" (art.18 alin.1). Pentru a evita confuziile suntem de părere că în locul expresiei "adminisstrativă" să fie inclusă expresia "contravenţională", fiind evident că autorii proiectului au avut în vedere această răspundere,fiind cuprinşi de curentul larg răspândit de identificare a răspunderii administrative" cu răspunderea contravenţională, cum s-a arătat în volumul anterior. Pe de altă parte se impune a reţine că proiectul de Statut consacră principiul cumulului: "Formele răspunderii juridice a funcţionarului public prevăzute la alin.1 nu se exclud, fiind posibilă aplicarea lor cumulată, dacă prin fapta săvârşită au fost încălcate prevederi ale legii sau ale prezentului statut, care atrag răspunderile respective" (art.58 alin.2). Fără a relua tezele dezvoltate în volumul anterior ne limităm a preciza că, în realitate, există cumul de la o categorie de răspundere la alta, nu şi în cadrul aceleiaşi categorii, de la o formă la alta, categoria fiind dată după cum sancţiune are un caracter **represiv** sau **reparator**. Răspunderea patrimonială, deci, se poate cumula cu oricare celelalte forme, dar răspunderea penală nu se poate cumula cu răspunderea contravenţională, dacă fapta a fost reţinută ca fiind infracţiune ea nu mai poate fi calificată şi drept contravenţie. Apoi răspunderea disciplinară nu poate apărea decât într-un

3. Răspunderea administrativ-disciplinară în proiectul de Statut; examen critic

După o formulă consacrată în Legislaţia noastră **proiectul de Statut** reţine că sancţiunile disciplinare ale funcţionarilor intervin pentru încălcarea cu vinovăţie atât a "obligaţiilor de serviciu", cât şi a "normelor de comportare", făcând următoarea gradare: a) "mustrarea, b) avertismentul, c) reducerea salalriului şi, după caz, a îndemnizaţiei de conducere, cu 5-10 la sută pe timp de 1-3 luni, d) reducerea severă a salariului şi, după caz, a îndemnizaţiei de conducere cu 15-20 la sută pe timp de 1-3 luni, e) radierea de la avansare în funcţie, grad sau treaptă profesională ori în gradaţie pe o durată de 1-2 ani, f) destituirea din funcţie.

După ce se arată că la individualizarea sancţiunii se va ţine seama, în mod obligatoriu, de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care a fost săvârşită; gradul de vinovăţe a funcţionaruluil, consecinţele abaterii, comportarea generală în serviciu a funcţionarului, precum şi de existenţa în antecedentele acestuia a altor sancţiuni disciplinare, se reţine principiul cercetării prealabile şi obligativităţii ascultării funcţionarului public, poziţia acestuia trebuie consemnată în scris.

Primele două sancţiuni pot fi aplicate de către şeful de compartiment, putându-se face contestaţie la conducătorul unităţii, hotărârea acestuia preconizânduse a fi definitivă, iar restul sancţiunilor sunt date în competenţa conducătorului unităţii, reglementându-se o cale de atac (contestaţie) la Comisia de disciplină[176] (în termen de 30 de zile de la data comunicării sancţiunii), şi admiţându-se posibilitatea atacului în contenciosul administrativ numai a hotărârilor Comisiei[177], **în cazul destituirii din funcţie**, pentru celelalte situaţii hotărârea Comisiei fiind "definitivă şi executorie".

---

raport de subsecventă faţă de răspunderea penală ori contravenţională, **probleme ce impun perfecţionarea redactării textului la care ne referim din Proiect.**

[176]Se preconizează ca aceasta să fie compusă din: un judecător al tribunalului judeţean (municipiul Bucureşti), ca preşedinte (acesta va fi desemnat de preşedintele tribunalului judeţean); doi funcţionari publici care se bucură de prestigiu pentru competenţa comportarea lor (unul desemnat de către conducătorul unităţii, celălalt de către salariaţi). Se prevede un mandat de 3 ani ca şi posibilitatea desemnării unui preşedinte şi unor membrii supleanţi, care vor înlocui pe titulari dacă aceştia devin indispensabili sau în caz de absenţă de la serviciu mai mare de 30 de zile.

[177]Comisia de disciplină, după administrarea probelor, ascultarea reprezentantului unităţii şi a funcţionarului sancţionat, cu majoritate de voturi, poate adopta una din următoarele soluţii: a) respingerea contestaţiei;b) admiterea contestaţiei şi anularea sau, după caz, înlocuirea sancţiunii aplicate (art.65 alin.1 din Proiect).

Se ridică problema de a şti dacă această soluţie este sau nu constituţională?

După părerea noastră soluţiile preconizate de Statut, în general, cu privire la căile de atc în materia răspunderii administrativ-disciplinare, sunt neconstituţionale, **atât sub aspectul compunerii Comisiei de disciplină, cât şi sub aspectul caracterului definitiv al hotărârilor acesteia**. Sub primul aspect nu este de conceput, faţă de principiul separaţiei puterilor, ca un organ administrativ cu caracter jurisdicţional să fie condus de un magistrat, chiar dacă această formulă s-a practicat şi în perioada interbelică[178] şi se mai practică în prezent în alte materii (ex.alegeri, acordarea cetăţeniei). Administraţia trebuie să-şi rezolve problemele ce vizează gestiunea personalului sau realizarea serviciilor publice cu funcţionarii proprii şi nu cu magistraţii, care potlrivit art.123 din Constituţie sunt chemaţi să înfăptuiască justiţia, iar pentru îndeplinirea acestei activităţi ei sunt independenţei şi se supun numai legii, fiind, totodată, inamovibili. A-i pune pe magistraţi şefi ai unor organisme disciplinare din administraţia publică înseamnă a contraveni literei şi spiritului Secţiunii 1 din Cap.IV, Partea II a Constituţiei .

Sub cel de-al doilea aspect, atât conducătorul unităţii, cât şi Comisia de disciplină, când soluţionează contestaţiile, acţionează ca organe administrative cu caracter jurisdicţional, emiţând un act adminisstrativ cu caracter jurisdicţional, care potrivit art.21 coroborat cu art.48 din Constituţie poate fi atacat în justiţie, adică în faţa instanţelor de contencios administrativ, sens în care s-a pronunţat şi Curtea Constituţională printr-o serie de decizii[179]. **De aceea se impune regândirea redactării, punându-se, de fapt, în consonanţă regimul disciplinar cu regimul de principiu al contenciosului administrativ reţinut de art.87 al Proiectului.**

---

[178]Se impune a observa că doctrina, îndeosebi prin lucrările prof.Paul NEGULESCU a adoptat o poziţie critică vehementă faţă de o atare practică, destul de răspândită în epocă.

[179]A se vedea în acest sens Decizia nr.41/1993 publicată în M.Of.nr.218/6 sept.1993, Decizia nr.60/1993 publicată în M.Of.nr.12/19 ianuarie 1994; Decizia de Plen nr.1/1994, publicată în M.Of.nr.69/1994; Decizia nr.59/1994 publicată în M.Of.nr.259/1994; Decizia nr.64/1994, publicată în M.Of.177/12 iulie 1994.

ÎN LOC DE CONCLUZII

Comunicatul

Simpozionului național "Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", Sibiu, 21-22 octombrie 1994

În zilele de 21 - 22 octombrie 1994 municipiul Sibiu a găzduit lucrările Simpozionului Național "Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", organizat de Facultatea de Științe Juridice a Universității din Sibiu, în colaborare cu Prefectura și Consiliul Județean Sibiu.

Au participat reprezentanți din aparatul administrativ al prefecturilor, consiliilor județene și consiliilor locale din 37 de județe, specialiști din alte domenii ale administrației, magistrați și cadre didactice universitare.

Lucrările au fost structurate pe trei secțiuni tematice: "Funcția publică. Statutul funcționarilor publici", moderată de doamna conf.univ.dr.Maria Vesmas; "Contenciosul administrativ. Domeniul public și privat", moderator prof.univ.dr.Ioan Santai; "Structuri și raporturi în administrația publică", moderator prof.univ.dr.Antonie Iorgovan.

Din referate și intervenții au reieșit, în sinteză, următoarele idei de **lege ferenda** și de perfecționare a structurilor administrative:

1. Urgentarea punerii în discuție a proiectului legii privind statutul funcționarilor publici, urmând ca proiectul să sufere modificările necesare pentru a se consacra ideea unui regim legal pentru funcționarii publici și nu a unui regim contractual. De asemenea, în proiect va trebui stabilit tabloul general al funcțiilor din administrația publică centrală și locală, nominalizându-se funcțiile pentru care se cer studii administrative de specialitate. În proiect trebuie să fie cuprinse dispoziții exprese pentru stabilitatea funcționarilor publici subordonați unor șefi desemnați pe criterii politice. Ne referim, îndeosebi, la funcțiile de secretari generali din ministere, secretari de consilii locale sau județene, de directori de prefectură. Statutul ar urma, potrivit tradiției, să reglementeze sistemul promovărilor prin tablou public.

2. Urgentarea promovării unui proiect de lege a domeniului public cu referiri exprese la domeniul public local și județean și a finalizării procedurii stabilite de H.G.nr.113/1992. Este inexplicabilă blocarea acestei proceduri de către Guvern, când ea trebuie terminată în septembrie 1992. În anumite localități

ale țării a apărut fenomenul privatizării bunurilor de domeniul public, care ar trebui păstrate pentru a fi transmise generațiilor viitoare.

3. Adoptarea, de urgență, a unei legi de modificare a actelor normative de bază în materia administrației publice locale și a contenciosului administrativ, ținând seama de dispozițiile Constituției și de aspectele reieșite din practică. În acest sens, între altele:

- precizarea mai clară a atribuțiilor prefectului pe linia întăririi legalității, stabilindu-se și obligații pentru subiectele ce fac obiectul controlului de legalitate și sancțiunile corespunzătoare neîndeplinirii lor; dezvoltarea dispozițiilor privind Comisia Administrativă;

- renunțarea la termenul de 15 zile din art.101, alin.2 al Legii nr.69/1991 sau prelungirea acestuia la cel puțin 30 de zile. În general, Legea nr.69/1991 trebuie pusă în acord cu Legea contenciosului administrativ;

- reglementarea mai clară a atribuțiilor vice-primarului și stabilirea , potrivit tradiției, la nivelul administrației comunei a unui reprezentant al satelor când nu există consilieri aleși;

- perfecționarea procedurii de demitere și dizolvare, fiind evident că stabilirea datei alegerilor prin Hotărârea Guvernului de dizolvare sau demitere nu este o soluție viabilă. În practică au apărut situații paradoxale, cum ar fi existența, la un moment dat, a doi primari etc.;

- reglementarea regimului serviciilor publice locale, a regimului asociațiilor și a înfrățirilor consiliilor și localităților, în practică apărând fenomene contrare Constituției;

- stabilirea atribuțiilor consiliilor și a instituțiilor administrative locale în administrarea patrimoniului;

- regândirea statutului Președintelui Consiliului Județean calificat, în mod greșit, de către actualele reglementări drept șef al administrației județene;

- redimensionarea aparatului prefecturilor și al consiliilor județene și locale, ținând seama de necesitățile reale, de experiența acumulată și de atribuțiile lor legale.

4. Regândirea învățământului liceal; actualele licee de Drept Economic-Administrativ pregătesc exclusiv specialiști pentru comerț și turism, denumirea fiind fără acoperire în conținut. De aceea este normal să se organizeze licee economice și licee administrative. Acestea din urmă ar trebui să asigure personalul cu studii medii pentru administrația locală, potrivit noului statut al funcționarilor publici.

5. Schimbarea denumirii specializării Drept Economic-Administrativ din cadrul facultăților de drept în "Științe Administrative".

6. Stabilirea, prin lege, a statutului consilierului local.

7. Organizarea şi funcţionarea, în fapt, a secţiilor de Contencios Administrativ de la tribunale, conform prevederii Legii contenciosului administrativ.

Participanţii, apreciind în mod deosebit iniţiativa acestei manifestări ştiinţifice, au subliniat necesitatea unui cadru instituţional, care să permită organizarea periodică a unor acţiuni similare, coordonând activitatea de cercetare ştiinţifică a administraţiei publice şi de perfecţionare a funcţionarilor publici, dincolo de structurile statale.

În spiritul acestei concluzii, reînnodăm tradiţia istorică a Institutului de Ştiinţe Administrative al României, care a fost înfiinţat în 1925 şi desfiinţat printr-un decret abuziv în 1950, participanţii au hotărât **reînfiinţarea** acestui for ştiinţific ca **instituţie independentă, neguvernamentală şi apolitică,** cu aceeaşi denumire şi cu sediul la Sibiu, sub patronajul ştiinţific al Facultăţii de Drept din Bucureşti şi Sibiu.

Totodată, participanţii, constituindu-se în membrii fondatori, au hotărât ca Institutul de Ştiinţe Administrative al României să reia editarea Revistei de Drept public, care a apărut în perioada interbelică.

Se propune Consiliilor celor două facultăţi să stabilească conducerea institutului pe principiul parităţii şi rotaţiei pentru un mandat de trei ani, în concordanţă cu periodicitatea Congreselor internaţionale de ştiinţe administrative, în cel mai scurt timp posibil.

După constituirea, ca persoană juridică, Institutul se va afilia la Institutul Internaţional de Ştiinţe Administrative, cu sediul în Bruxelles.

Conducerea Institutului, astfel stabilită, urmează să elaboreze proiectul de Statut, care va fi supus adunării generale a membrilor fondatori pentru înregistrare ca persoană juridică, în condiţiile Legii nr.21/1924. Ea va hotărî, conform dorinţei participanţilor, ca Institutul să fie reprezentat la Congresul din 1995 al forumului internaţional similar, al cărui membru fondator a fost Institutul de Ştiinţe Administrative al României în perioada 1926 - 1950.

Sibiu, 22.10.1994 Participanţii la Simpozion

*

* *

Reînnodarea unei tradiții și nepăsarea guvernanților[180]

Ce înseamnă tradiții într-o lume care se caută mereu pe sine, care trece prin tot felul de frământări, de zbuciumuri, dar și de evaluări și reevaluări nu este cazul să mai vorbim.

Am întâlnit, peste ocean, o teribilă preocupare pentru conservarea tradiției, pentru punerea în valoare a unui fapt oricât de mic, important numai că s-a întâmplat cu zeci sau o sută de ani în urmă. Acolo este o lume noua și au mare grijă pentru istorie. La noi, în Europa, care este lumea veche, a scăzut această preocupare? Depinde la care parte a Europei ne referim, la care țară și mai ales de ce se întâmplă în acea țară, ce face guvernarea- Că are loc în țările din Est un fenomen foarte periculos, de scoatere peste graniță a diferitelor valori culturale tradiționale nu mai reprezintă o surpriză. Dar se întâmplă același lucru în Anglia,Franța, Italia, Spania, Olanda sau în altă țară așezată? În Europa de Est sunt formate veritabile rețele de traficanți, care, nu-i așa, nu puteau ocoli România, nici nu era foarte greu de vreme ce nici la ora actuală nu există o normă penală care să sancționeze scoaterea bunurilor de patrimoniu peste graniță. **Mă întreb dacă acest lucru este întâmplător cum, la fel, mă întreb dacă a fost întâmplătoare abrogarea, imediat după Revoluție, a Legii nr.63/1974**, una din cele mai reușite reglementări domeniale din Europa. Vrem, nu vrem, dar în regimul trecut s-au adoptat și unele legi de respirație europeană, la legea domeniului cultural național aș mai adăuga legea privind regimul apelor, apoi cea cu privire la pădure etc. Faptul că unele au conținut inerentele expresii ale ideologieicomuniste (societate socialistă multilateral dezvoltată, conștiință socialistă, morală socialistă, om nou etc.), cum a fost și cazul legii patrimoniului cultural) nu a fost un motiv de abrogare. Adevăratele motive sunt subterane, aici fiind vorba, pur și simplu, de un interes mafiot extern pus în scenă cu indivizi de la noi, care ar fi în stare să vândă și un colț de țară, dacă scot un preț bun. Poate că merită să fie analizată, fără ură și părtinire, această chestiune cândva, este de văzut cum s-a întocmit acel proiect de decret-lege, cine a adăugat pe lista inițială, unde s-a discutat, cum s-a semnat și, mai ales, de ce a fost evitată Comisia juridică a Consiliului Frontului?

Dar România nu are numai o atare tradiție pe care ne-a apărat-o regimul comunist, acesta este purul adevăr, iar guvernările democratice post-revoluționare o distrug, ea are și o tradiție care a fost îngropată de vechiul regim, iar noi, cei de acum, de la capii executivului, ai legislativului, până la simplul român patriot de

[180]Escu publicat în Revista "Ordinea" nr.38 din 4-12 noiembrie 1994

pe stradă, suntem chemaţi să o aducem la lumină, pentru generaţiile actuale şi cele viitoare. Mă refer la ceea ce am putea denumi **tradiţia instituţională neguvernamentală**, camerele agricole, băncile agricole, camerele industriale, eforiile, casa şcoalelor, societăţi ştiinţifice şi culturale, organizaţii profesionale, institute de cercetare etc.

Nu se poate spune că procesul de recuperare a acestei tradiţii nu este declanşat, deşi uneori denumirea istorică este paravan pentru meschine interese sau veroase afaceri, dar nici nu se poate spune că există o strategie, ca valoare politică a guvernării, în acest sens. Cea mai bună dovadă este faptul că atunci când se organizează o acţiune de acest gen, în spate fiind nişte sufleţişti, nişte români adevăraţi, cum au fost în spatele recentului Simpozion de la Sibiu (ce ar fi însemnat el fără profesoara Doina Petică şi minunaţii ei studenţi?) "oamenii stăpânirii" chemaţi să onoreze acţiunea cu simpla prezenţă **nu vin**, nu-i interesează, nu este un lucru important ş.a.m.d. Mai mult, mi s-a spus că un important personaj din administraţia centrală, când a aflat de Simpozion, le-a cerut oamenilor de la judeţ să termine cu simpozioanele şi să se ocupe de legea fondului funciar? Cunosc preocupările domnului în cauză de mai multă vreme, nu vreau să le comentez acum, doresc să-l asigur că fără funcţionari competenţi, cu alese calităţi morale nu se va face niciodată reforma agrară. Dezastrul actual pleacă tocmai de aici, ca regulă; după Revoluţie, secretarii care ştiau administraţie şi erau avizaţi în logica juridică au fost alungaţi, daţi afară pe motivele cunoscute, iar noii primari nu au putut fi opriţi de nimeni, dimpotrivă, s-au găsit mulţi să le dea sfaturi în ale fărădelegilor. Ştiu dintr-o experienţă de parlamentar ce se întâmpla, chipurile, în numele democraţiei, prin sate în '90 - '92, acum culegem roadele. Fără profesionişti în administraţie, domnule secretar de stat, vă asigur că vom mărşălui sute de ani de acum încolo la marginea civilizaţiilor, clădite pe respectul constituţiilor democratice şi al legilor. Guvernele şi miniştrii vin şi pleacă, ţara cu funcţionarii ei rămân, cum rămân, depinde de Guvern şi de miniştrii. Ca profesor de drept administrativ, vă pot spune, fără ezitare că dvs., guvernanţii de acum, nu aveţi prea multe motive să rămâneţi în istorie ca reformatori ai funcţiei publice, din cauze care vă privesc ţineţi ţara fără legislaţia de bază în materie, dar pretindeţi că vreţi stat de drept în România? Cum vă puteţi lua liniştiţi lefurile?

Conduceţi un departament, domnule coleg, presupun că are ceva personal, cum veţi putea explica istoriei că nimeni, dar absolut nimeni din acest **departament** nu a catadicsit să vină la **primul simpozion naţional** din întreaga istorie postbelică a ţării cu tema "Constituţionalitate şi legalitate în administraţia locală şi judeţeană"? Dacă dvs. şi oamenii dvs. nu aveţi timp pentru un atare

Simpozion, mă întreb foarte serios, ce rost are departamentul? Nu credeți că este o structură fără obiectul muncii, cel puțin din perspectiva științei administrației?

Simpozionul, domnilor birocrați guvernamentali, a avut o semnificație cu totul aparte, îmi îngădui să vă informez că participanții au hotărât reînființarea **Institutului de științe administrative al României,** constituindu-se ca membrii fondatori.

Poate că este mai bine că lista membrilor fondatori nu cuprinde nici o înaltă "față a stăpânirii", ca să nu derutăm generațiile viitoare asupra adevăratei poziții a acestei guvernări **față de ideea de administrație bazată pe știința de carte**. Am mai spus și cu alt prilej, asistăm la un proces de distrugere a profesionalismului, de politizare fără limite a administrației publice, începând cu aparatul primăriilor și terminând cu cel al Guvernului, consecințele se vor vedea în ani. Toată lumea civilizată pune problema elitelor profesionale, care au statute foarte clare, iar noi revenim la **spoils system** abandonat în țara de origine (Anglia), la 1853 și apoi în toată lumea. Formula unei administrații cu "activiști de partid", ca răsplată pentru serviciile aduse, oficial, nu se mai practică nicăieri, la noi a devenit, se pare, o strategie a guvernării.

Tocmai de aceea, ne punem mari speranțe în **Institutul de științe administrative,** care a fost desființat, în 1950, pentru că atunci guvernanții aveau aceleași preocupări - alungarea profesioniștilor din administrație și promovarea activiștilor de partid, a oamenilor cu dosar, cu origine etc. Cum, necum, mai ales după 1968, când s-a înființat specializarea **Științe administrative** în învățământul juridic, administrația românească și-a făcut un fond serios de funcționari, mulți, însă, după Revoluție, au plecat din administrație, nemaisuportând umilințele. Nu mai vorbim de salariu, chiar s-au epuizat toate posibilitățile?

Știe departamentul dvs. la ce cifră se ridică evaziunea fiscală? Ce-ar fi ca Guvernul să pună ordine în această materie și să mărească lefurile funcționarilor?

Anul viitor, Institutul de științe administrative, reînființat, ca structură neguvernamentală independentă și apolitică, va sărbători 70 de ani de la prima naștere, tot la anul va avea loc și un nou Congres internațional de științe administrative, să sperăm că anul viitor ne va scăpa și de **nepăsarea guvernanților și administratorilor șefi actuali,** care fie vor înțelege că a conduce o țară fără științe administrative nu se poate, fie vor fi un rând de istorie și după cum se arată, nu dintre cele mai strălucitoare, cel puțin pentru funcția publică.

CUPRINS

Pag.

PARTEA I - **INSTITUȚII POLITICO-ADMINISTRATIVE** 5

CAPITOLUL I - **TEORIA GENERALĂ A ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE** 5

§ 1. Privire generală asupra organizării politico-administrative . 5
1. Terminologie 5
2. Scurt istoric al doctrinei 7
3. Orientări metodologice. Definiția organizării 9
§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice 13
1. Punerea problemei în literatura românească interbelică 13
2. Punerea problemei în literatura românească postbelică 15
3. Orientări ale doctrinei occidentale contemporane 18
4. Noțiunea de organ al administrației publice în legislația românească actuală 20
5. Definiția noțiunii de organ al administrației publice 21
6. Părțile componente ale organului administrației publice 23
§ 3. Sarcinile, competența și capacitatea organelor administrației de stat 25
1. Privire generală asupra situației din doctrină 25
2. Noțiunea de sarcini ale organelor administrative în doctrina anterioară 26
3. Fundamentarea și definirea noțiunii de sarcini, potrivit Constituției din 1991 29
4. Constante ale doctrinei cu privire la noțiunea de competență 31
5. Teza tradițională cu privire la corelația competență-capacitate 32
6. Teza după care competența aparține și aparatului ... 34
7. Definiția competenței 36
8. Caracterele competenței 38
9. Clasificarea competenței 40

Pag.

CAPITOLUL II - **PREŞEDINTELE ROMÂNIEI** 42
§ 1. Istoric şi elemente de drept comparat privind şeful de stat 42
1. Formele şefului de stat în epoca preiluministă 42
2. Iluminiştii şi doctrina modernă cu privire la şeful de stat 45
3. Reflectarea constituţională a instituţiei şefului de stat 49
§ 2. Sarcinile Preşedintelui României 51
1. Noţiune şi explicaţie istorică 51
2. Clasificarea şi conţinut 52
§ 3. Sfera atribuţiilor Preşedintelui României 54
1. Natura juridică a regimului politic consacrat de Constituţia din 1991 54
2. Argumente de ordin constituţional pentru regimul semi-prezidenţial atenuat 57
3. Clasificarea atribuţiilor Preşedintelui României 60
§ 4. Atribuţiile Preşedintelui în raporturile sale cu Parlamentul 61
1. Adresarea de mesaje Parlamentului, justificare şi conţinut 61
2. Regimul juridic şi efectele mesajului 63
3. Convocarea şi dizolvarea Parlamentului 65
4. Promulgarea legii 67
§ 5. Atribuţiile Preşedintelui României în raporturile sale cu justiţia şi alte autorităţi jurisdicţionale 71
1. Numirea judecătorilor 71
2. Acordarea graţierii individuale 73
3. Numirea membrilor altor organe jurisdicţionale 74
§ 6. Atribuţii ale Preşedintelui României ca şef al executivului 75
1. Atribuţii în raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi ale administraţiei publice 75
2. Sfera atribuţiilor în cazuri excepţionale, drept comparat 78
3. Regimul atribuţiilor în cazuri excepţionale 79

§ 7. Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe 80
1. Semnificația acestor atribuții, drept comparat 80
2. Regimul încheierii tratatelor internaționale 82
3. Acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici 84
§ 8. Actele Președintelui României 84
1. Delimitarea sferei 84
2. Regimul și natura decretelor prezidențiale 86
§ 9. Răspunderea Președintelui României 87
1. Istoric și drept comparat 87
2. Sediul materiei și natura juridică a răspunderii..... 92
3. Regimul răspunderii politice a Președintelui României 94
4. Regimul răspunderii penale a Președintelui României 99

CAPITOLUL III - GUVERNUL ȘI ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ 104
§ 1. Istoric și drept comparat 104
1. Sorgintea miniștrilor și a Consiliului de Miniștri.... 104
2. Evoluția reglementării Guvernului și a ministerelor la noi, până la 1938 108
3. Reglementarea Guvernului între 1938 și 1948 111
4. Reglementarea Guvernului și a ministerelor între 1948 și 1989 113
5. Reglementarea Guvernului și a ministerelor după 22 Decembrie 1989 117
§ 2. Reflectarea constituțională a materiei Guvernului și a ministerelor 121
1. Aspecte de drept comparat 121
2. Concepția Constituției României din 1991 123
§ 3. Rolul și structura Guvernului 125
1. Aspecte de drept comparat privind rolul Guvernului 125
2. Aspectele de drept comparat privind structura Guvernului 127

Pag.

3. Rolul Guvernului României, potrivit Constituției din 1991 ..... *129*

4. Structura Guvernului României, potrivit Constituției din 1991 ..... *133*

§ 4. Investitura Guvernului, istoric și drept comparat **134**

1. Noțiune și evoluția reglementării în dreptul românesc *134*

2. Formule de investitură în Constituții republicane ce consacră un regim parlamentar *136*

3. Formule de investitură în Constituții ce consacră o monarhie constituțională *139*

4. Formule de investitură în Constituții ce consacră un regim semi-prezidențial *143*

§ 5. Regimul investiturii Guvernului, potrivit Constituției României **145**

1. Desemnarea candidatului la funcția de Prim-Ministru *145*

2. Solicitarea votului de investitură *147*

3. Acordarea votului de încredere și rolul Curții Constituționale de garant al respectării Constituției ... *149*

4. Numirea Guvernului și jurământul de credință *151*

§ 6. Durata mandatului și statutul membrilor Guvernului . **152**

1. Durata mandatului Guvernului *152*

2. Condiții pentru funcția de membru al Guvernului .. *155*

3. Incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului *156*

4. Încetarea funcției de membru al Guvernului *158*

§ 7. Organizarea internă, atribuțiile și funcționarea Guvernului **160**

1. Statutul Primului-Ministru *160*

2. Biroul executiv și aparatul Guvernului *161*

3. Atribuțiile Guvernului, potrivit legii sale organice *163*

4. Funcționarea Guvernului *165*

§ 8. Actele Guvernului **167**

1. Delimitarea sferei și drept comparat *167*

2. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului *169*
3. Regimul constituțional al ordonanțelor *172*
§ 9. Controlul parlamentar și răspunderea Guvernului 175
1. Obligația Guvernului de a informa Parlamentul *175*
2. Controlul parlamentar prin întrebări, interpelări și anchete *176*
3. Noțiunea de răspundere politică a Guvernului și miniștrilor *180*
4. Răspunderea politică și moțiunea de cenzură în dreptul comparat *183*
5. Angajarea răspunderii Guvernului de către Primul-Ministru *186*
6. Răspunderea penală a membrilor Guvernului în dreptul comparat *188*
7. Evoluția ideii și reglementării răspunderii penale a miniștrilor la noi *192*
8. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului în baza Constituțiilor din 1866 și 1923 ..... *195*
9. Regimul răspunderii penale a membrilor Guvernului, potrivit Constituției din 1991 ..... *196*
10. Răspunderea patrimonială a Guvernului și a membrilor săi, potrivit Constituțiilor din 1866 și 1923 .. *200*
11. Răspunderea patrimonială a Guvernului și a miniștrilor, potrivit Constituției din 1991 ..... *202*
§ 10. Organizarea administrației centrale de specialitate ... 204
1. Organizarea administrației ministeriale *204*
2. Organizarea administrației centrale autonome *207*
3. Actele autorităților centrale de specialitate *209*

CAPITOLUL IV - ADMINISTRAȚIA LOCALĂ 212
§ 1. Principii generale, istoric și drept comparat 212
1. Principii contemporane de organizare a administrației locale *212*
2. Formele și limitele autonomiei locale *214*

Pag.

3. Evoluția reglementării privind autonomia locală în România 217
4. Principiile organizării administrației locale, potrivit Constituției din 1991 221
5. Principiul sistemului departamental 224
6. Prefectul, ca autoritate de tutelă administrativă 226
7. Aspecte de drept comparat 227
§ 2. Alegerea, componența și constituirea consiliilor locale .. 230
1. Principiul alegerii consiliului local, comparație cu soluții din dreptul comparat 230
2. Condițiile de eligibilitate și incompatibilitate 234
3. Depunerea candidaturilor 235
4. Circumscripțiile electorale și secțiile de votare 237
5. Comisiile și birourile electorale 238
6. Listele electorale 242
7. Campania electorală 243
8. Buletinul de vot 244
9. Desfășurarea alegerii 246
10. Stabilirea rezultatelor votării 248
11. Constatarea rezultatelor alegerilor 250
12. Constituirea consiliului local 251
§ 3. Competența și funcționarea consiliilor locale 252
1. Competența consiliilor locale 252
2. Funcționarea consiliilor locale 255
§ 4. Actele și răspunderea consiliului local 257
1. Actele consiliului local 257
2. Răspunderea consilierilor 259
3. Dizolvarea consiliului local 260
§ 5. Primarul și aparatul 261
1. Alegerea și sarcinile primarului, istoric și drept comparat 261
2. Alegerea și sarcinile primarului, potrivit legislației actuale 263
3. Atribuții ale primarului pe linia realizării autonomiei locale 265
4. Atribuții ale primarului pe linia realizării unor servicii publice statale 266

5. Actele şi răspunderea primarului *266*
6. Secretarul şi serviciile publice locale *268*
§ 6. Consiliul judeţean 270
1. Componenţa, alegerea şi constituirea *270*
2. Atribuţiile consiliului judeţean *272*
3. Organizarea internă şi funcţionarea consiliului judeţean *273*
§ 7. Prefectul şi Comisia Administrativă 275
1. Atribuţiile şi actele prefectului *275*
2. Comisia Administrativă *277*

PARTEA A II-A - FUNCŢIA PUBLICĂ 279
CAPITOLUL I - NOŢIUNEA DE FUNCŢIE PUBLICĂ ÎN DREPTUL ROMÂNESC ŞI COMPARAT... 279
§ 1. Terminologie şi modalităţi de analiză a materiei 279
1. Consideraţii terminologice *279*
2. Tratarea materiei în cursurile universitare de la noi.... *281*
3. Tratarea materiei în cursurile franceze *283*
§ 2. Evoluţia reglementării cu privire la funcţia publică ... 284
1. Scurt istoric privind reglementările din ţările Uniunii Europene *284*
2. Evoluţia reglementării în ţara noastră până la Constituţia din 1923 ..... *285*
3. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1923-1949 ..... *287*
4. Sinteză a reglementării funcţiei publice între 1949-1989 ..... *289*
§ 3. Constituţionalitatea şi legalitatea funcţiei publice în Uniunea Europeană 291
1. Reflectarea funcţiei publice în Consituţiile ţărilor Uniunii Europene *291*
2. Reglementări statutare în ţările Uniunii Europene.... *294*
3. Sfera funcţionarilor statutari în ţările Uniunii Europene *297*

Pag.

§ 4. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice în România 299
1. Principiile consacrate prin art. 16 alin. final și art. 72 lit. i din Constituție 299
2. Soluții tehnice de reglementare a regimului statutar .. 300
3. Interdicția de a face parte din partide politice 302
§ 5. Natura juridică a funcției publice 305
1. Tezele din doctrina interbelică 305
2. Opinii exprimate în doctrina anilor 1949-1989 307
3. Orientări ale doctrinei actuale 311
§ 6. Definiția și clasificarea funcției publice 313
1. Definiția și trăsăturile funcției publice 313
2. Problema funcției de fapt 316
3. Clasificarea funcțiilor publice din administrația publică 317

CAPITOLUL II - RECRUTAREA ȘI [illegible]ORAREA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 321
§ 1. Forme de recrutare și selecție, [illegible] și drept comparat 321
1. Fenomenul recrutării [illegible] și real-uman 321
2. Metodele de selecție [illegible] 322
3. Principiul egalității și [illegible] în legislația țărilor Uniunii [illegible] 324
§ 2. Condițiile generale de acc[illegible]ice 325
[illegible] 325
2. Elemente de drept compa[illegible] 327
[illegible]
și din proiectul actual 330
§ 3. Condiția studiilor adminis[illegible]ate de examinare 332
1. Condiția studiilor administ[illegible]oa occidentală 332
2. Condiția studiilor administrativ[illegible]storic și perspective 335
3. Modalități de examinare 339

CAPITOLUL III - **DREPTUL LA CARIERĂ ŞI RĂSPUNDEREA FUNCŢIONARILOR** 341
§ 1. Sfera drepturilor şi obligaţiilor funcţionarilor 341
1. Elemente de drept comparat *341*
2. Drepturile funcţionarilor publici potrivit proiectului de Statut *344*
3. Obligaţiile funcţionarilor publici potrivit proiectului de Statut *346*
§ 2. Regimul drepturilor ce se exercită în colectiv, potrivit legislaţiei în vigoare 348
1. Principii constituţionale cu privire la "drepturile colective" ale funcţionarilor *348*
2. Sfera funcţionarilor care nu se pot asocia în sindicate *351*
3. Regimul încheierii contractului colectiv de muncă în "sectorul public" *352*
4. Regimul soluţionării conflictelor de muncă din "sectorul public" *353*
5. Concluzii la regimul drepturilor ce se execută în colectiv *355*
§ 3. Regimul aprecierii şi promovării 357
1. Sistemul carierei şi sistemul folosinţei în ţările din Uniunea Europeană *357*
2. Aprecierea funcţionarilor în spiritul reglementărilor din 1924 şi soluţia noului proiect de Statut *359*
3. Examen critic al regimului avansărilor prevăzut de proiectul de Statut *362*
§ 4. Regimul răspunderii funcţionarilor publici 364
1. Spiritul de responsabilitate al funcţionarului public *364*
2. Formele răspunderii juridice a funcţionarului public *367*
3. Răspunderea administrativ-disciplinară în proiectul de Statut, examen critic *370*

*

* *

Pag.

ÎN LOC DE CONCLUZII 372

- Comunicatul Simpozionului național "Consituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", Sibiu, 21 - 22 octombrie 1994 372

- Reînnodarea unei tradiții și nepăsarea guvernanților (eseu publicat în Revista "Ordinea" nr.38 din 4-11 noiembrie 1994) 375

Preţ 7500 lei

ISBN 973-96616-8-8